

N° 711

# SENAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2013

## 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 du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012,*

Par M. François MARC,

Sénateur,  
Rapporteur général.

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaujols, 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 ; MM. Philippe Adnot, 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 Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krafttinger, Dominique de Legge, 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 (14<sup>ème</sup> législ.) : 1083, 1210 et T.A. 175

Sénat : 710 (2012-2013)



## S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
<b>MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » MM. Richard Yung et Roland du Luart, rapporteurs spéciaux.....</b>	<b>7</b>
<b>MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » Mme Michèle André, rapporteure spéciale .....</b>	<b>16</b>
<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>	<b>27</b>
<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 » M. Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux .....</b>	<b>43</b>
<b>MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » M. Philippe Marini, rapporteur spécial.....</b>	<b>59</b>
<b>MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. Charles Guené, rapporteur spécial.....</b>	<b>71</b>
<b>MISSION « CULTURE » MM. Yann Gaillard et Aymeri de Montesquiou, rapporteurs spéciaux .....</b>	<b>86</b>
<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>	<b>103</b>
<b>MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » M. Philippe Dominati, rapporteur spécial .....</b>	<b>113</b>
<b>MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AMÉNAGEMENT DURABLES », BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » ET COMPTES SPÉCIAUX « 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, rapporteurs spéciaux .....</b>	<b>122</b>
<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>	<b>160</b>

MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT », ET COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT », « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX », « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSEDETTEMENT DE LA GRÈCE » M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial.....	174
MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » MM. Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux.....	199
MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS » ET COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux.....	210
MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.....	234
MISSION « JUSTICE » M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.....	246
MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » M. Claude Belot, rapporteur spécial.....	256
MISSION « OUTRE-MER » MM. Georges Patient et Éric Doligé, rapporteurs spéciaux.....	276
MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » ET COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale .....	285
MISSION « POUVOIRS PUBLICS » M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial .....	302
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » MM. Michel Berson et Philippe Adnot, rapporteurs spéciaux.....	309
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » M. Francis Delattre, rapporteur spécial .....	339
MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux .....	354
MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale.....	365
MISSION « SANTÉ » M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial.....	374

<b>MISSION « SÉCURITÉ » : PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE »</b> M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial .....	386
<b>MISSION « SÉCURITÉ » : PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES » ET COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »</b> M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial .....	397
<b>MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »</b> M. Dominique de Legge, rapporteur spécial .....	405
<b>MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »</b> M. Eric Bocquet, rapporteur spécial .....	415
<b>MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »</b> M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial .....	428
<b>MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » ET COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »</b> MM. François Patriat et Serge Dassault, rapporteurs spéciaux .....	436
<b>MISSION « VILLE ET LOGEMENT »</b> M. François Rebsamen, rapporteur spécial .....	448



## MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »

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

<b>I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION.....</b>	<b>8</b>
A. UNE ANNÉE DONT L'EXÉCUTION A ÉTÉ FACILITÉE PAR D'IMPORTANTS REPORTS DE PAIEMENT .....	8
B. UN PÉRIMÈTRE QUASI CONSTANT EN 2012 .....	9
C. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTRE MAÎTRISE DES EMPLOIS ET ÉVOLUTION DÉFAVORABLE DES TAUX DE CHANGE.....	9
<b>II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>10</b>
A. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ».....	10
1. <i>Le report de dépenses liées aux opérations de maintien de la paix (OMP) .....</i>	10
2. <i>Des crédits très peu souples qui ont nécessité quelques ajustements en gestion.....</i>	10
B. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE ».....	11
1. <i>Le poids prépondérant des opérateurs.....</i>	11
2. <i>La mise en place du nouvel établissement public Campus France .....</i>	12
C. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES ».....	13
1. <i>La fin de la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens français scolarisés dans les lycées français à l'étranger .....</i>	13
2. <i>Bilan des opérations électorales .....</i>	14
D. LE PROGRAMME 332 « PRÉSIDENCE FRANÇAISE DU G 20 ET DU G 8 » .....	15

## I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

### ***A. UNE ANNÉE DONT L'EXÉCUTION A ÉTÉ FACILITÉE PAR D'IMPORTANTS REPORTS DE PAIEMENT***

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » entre le vote de la loi de finances pour 2012 par le Parlement et l'exécution réelle du budget.

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

*(CP en euros)*

<b>Programmes</b>	<b>Crédits prévus en loi de finances pour 2012</b>	<b>Crédits ouverts après mouvements 2012</b>	<b>Crédits exécutés en 2012</b>	<b>Rappel : crédits exécutés en 2011</b>
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 783 346 731	1 833 797 386	1 641 006 071	1 822 092 860
185 – Diplomatie culturelle et d'influence	751 690 529	741 972 078	740 182 795	736 377 944
151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	370 654 724	373 573 122	370 587 238	355 856 876
332 – Présidence française du G 20 et du G 8	20 000 000	16 969 875	16 650 373	61 547 349
<b>Total mission</b>	<b>2 925 691 984</b>	<b>2 966 312 461</b>	<b>2 768 426 477</b>	<b>2 975 875 029</b>

*Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012*

Ces chiffres montrent une exécution globalement en ligne avec la prévision. L'écart le plus significatif entre crédits ouverts et crédits exécutés concerne le programme 105 ; il s'explique par le décalage dans le temps de dépenses obligatoires à l'égard de l'Organisation des Nations Unies (ONU), comme cela sera détaillé ci-après.

**La trajectoire budgétaire de la mission est également en ligne avec l'évolution pluriannuelle** définie par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Il est à noter que, comme le relève la Cour des comptes dans son

analyse de l'exécution du budget de l'Etat, les crédits ouverts en loi de finances en 2012 étaient légèrement supérieurs à l'enveloppe de programmation pluriannuelle mais que cela était entièrement dû au fait que cette dernière est présentée hors compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.

### ***B. UN PÉRIMÈTRE QUASI CONSTANT EN 2012***

Le périmètre de la mission n'a quasiment pas varié en 2012.

Le cas particulier du programme 332 « Présidence française du G 20 et du G 8 » doit toutefois être mentionné. Celui-ci a été clos le 31 décembre 2012 et, sur cet exercice, il n'avait reçu aucune autorisation d'engagement mais simplement des crédits de paiement afin de boucler les dernières dépenses liées aux sommets de Cannes et de Deauville de 2011.

### ***C. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTRE MAÎTRISE DES EMPLOIS ET ÉVOLUTION DÉFAVORABLE DES TAUX DE CHANGE***

Bien que les emplois soient ventilés entre les différents programmes, la gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères (MAE) est fondamentalement transversale. Elle concerne même également le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

Sur l'année 2012, **la consommation d'emplois du MAE s'est établie à 14 550 emplois en équivalent temps plein travaillés (ETPT)**, soit 96,8 % du plafond d'emplois ministériel (15 024 ETPT). Pour le périmètre de la présente mission, l'exécution s'est élevée à 12 320 ETPT pour un plafond d'emplois de 12 644 ETPT. La mise en œuvre du schéma d'emplois a été globalement respectée, ce que confirme la Cour des comptes, alors même que le MAE a commencé à rationaliser sa structure avant les autres ministères, ayant précédé la démarche de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Les crédits de personnel ouverts en faveur du MAE se sont établis, après mouvements, à **1 107,15 milliards d'euros, dont 892 millions d'euros pour la mission « Action extérieure de l'Etat »**.

Les principaux mouvements ont été les suivants :

- une **augmentation de 35,3 millions d'euros** par le décret n° 2012-1333 du 30 novembre 2012 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, essentiellement afin de **couvrir la perte au change-prix des rémunérations** des personnels expatriés et des personnels de droit local. Ce décret a également permis de couvrir une **insuffisance de CAS Pensions sur le programme 105** ;

- une ouverture de 9 millions d'euros par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 afin de couvrir la solde des militaires et des gendarmes coopérants ou gardes de sécurité sur la paye du mois de décembre 2012.

## II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME

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

#### **1. Le report de dépenses liées aux opérations de maintien de la paix (OMP)**

A l'inverse de ce que votre commission des finances a pu dénoncer par le passé (s'agissant, en particulier des opérations de maintien de la paix), l'exécution ne fait apparaître aucune sous-budgétisation ou surbudgétisation manifeste sur le programme.

Malgré tout, ce sont bien les dépenses liées aux OMP qui expliquent la différence importante entre le montant des crédits ouverts (1,83 milliard d'euros) et celui des crédits exécutés (1,64 milliard d'euros). Néanmoins, cet écart provient de causes totalement externes au MAE, à savoir l'appel tardif (courant 2013) par l'ONU d'une partie des contributions de ses membres aux opérations de maintien de la paix du fait du changement du barème des quotes-parts<sup>1</sup> adopté par l'Assemblée générale le 24 décembre 2012. Selon le MAE, le montant du report sur 2013 s'élève à 185,2 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ces explications. Néanmoins, la pratique onusienne étant constante lors de chaque modification des quotes-parts, c'est-à-dire tous les trois ans, la présentation du budget gagnerait sans doute à être adaptée, par exemple en provisionnant les AE correspondantes mais en n'affichant les CP nécessaires que l'année suivante.

#### **2. Des crédits très peu souples qui ont nécessité quelques ajustements en gestion**

Pour le reste, vos rapporteurs spéciaux n'ont que peu de remarques à formuler.

Pour mémoire, ce programme reste marqué par le poids très fort des dépenses contraintes, les contributions aux organisations internationales et les loyers budgétaires représentant quelque trois quarts de ses crédits.

---

<sup>1</sup> Il est à noter que la quote-part de la France au budget des OMP est passée de 7,554 % (taux applicable sur la période de juillet à décembre 2012) à 7,216 % (taux applicable depuis janvier 2013).

En outre, **il ne comportait, en 2012, aucun crédit de rénovation lourde du parc immobilier du MAE situé à l'étranger**, ces dépenses ayant, cette année encore, vocation à être intégralement financées par le produits des cessions d'immeubles sis hors de France. Votre commission des finances s'est récemment penchée sur cette question à deux reprises, lors du contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial Roland du Luart<sup>1</sup> puis lors de l'audition conjointe de Nathalie Morin, chef du service France Domaine et d'Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des affaires étrangères<sup>2</sup>. Ces travaux ont montré que, si **la mise en place de cette politique s'explique bien et a d'ailleurs porté des fruits** en termes de gestion du parc immobilier, il est **douteux qu'elle puisse être conduite de manière pérenne**. En effet, au fil du temps, les opérations les plus rentables devraient se raréfier. De plus, dans l'état actuel du droit, l'exception dont bénéficient les produits des ventes d'immeubles à l'étranger (qui n'ont actuellement à participer ni au désendettement ni à la mutualisation) devrait s'achever au 31 décembre 2014.

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

**1. Le poids prépondérant des opérateurs**

Le programme 185 est, de loin, **le programme de la mission au sein duquel le poids des opérateurs est le plus élevé**. Ainsi, les subventions pour charge de service public représentaient plus de 60 % des crédits votés en loi de finances pour 2012.

Ce poids s'est encore accru l'année dernière après la création d'un nouvel établissement public dénommé Campus France, en charge de la promotion de l'enseignement supérieur, de l'accueil et de la gestion de la mobilité internationale des étudiants, des chercheurs, des experts et des invités (voir ci-après).

Il est à noter que, comme le relève la Cour des comptes, **le présent programme a globalement appliqué la réserve à l'ensemble de ses crédits**, à l'exception de ceux qui étaient dévolus à l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français.

Au total, la réalisation 2012 des subventions pour charge de service public aux trois opérateurs a atteint 459,3 millions d'euros en AE comme en CP. Quant aux emplois des opérateurs, ils se répartissaient ainsi :

**- 6 240 ETPT sous plafond + 4 340 ETPT hors plafond pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;**

---

<sup>1</sup> *Rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 1.*

<sup>2</sup> *Compte-rendu des commissions du Sénat de la semaine du 3 juin 2013.*

- 217 ETPT sous plafond + 33 ETPT hors plafond pour Campus France dans son nouveau format ;

- 175 ETPT sous plafond + 1 ETPT hors plafond pour l’Institut français.

On relève la prépondérance de l’AEFE du fait de son vaste réseau d’établissements d’enseignement à l’étranger, ce qui souligne l’importance de la question des conditions de recrutement de l’Agence, à laquelle votre rapporteur spécial Richard Yung consacre cette année ses travaux de contrôle.

### **Expérimentation du rattachement du réseau culturel à l’Institut français : l’heure du bilan approche**

Conformément aux termes de l’article 11 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l’action extérieure de l’Etat, l’Institut français s’est vu rattaché, à titre d’expérimentation, une partie du réseau culturel dans le courant de l’année 2012.

Les douze postes suivants, considérés comme représentatifs de la diversité du réseau, ont participé à cette opération : le Cambodge, le Chili, le Danemark, les Emirats arabes unis, la Géorgie, le Ghana, l’Inde, le Koweït, le Royaume-Uni, le Sénégal, la Serbie et Singapour. Il est à noter que la Syrie devait également être concernée mais que ce rattachement n’a pas pu se concrétiser en raison de la situation intérieure de ce pays. Cet abandon s’est traduit par une sous-exécution de 21 ETP au niveau des emplois de l’Institut français et de 1,6 million d’euros pour ce qui concerne ses crédits.

L’heure du bilan de cette expérimentation et des décisions quant à l’opportunité de poursuivre l’opération (voire de la généraliser) approche : selon le rapport annuel de performance, c’est en octobre que devrait être transmis au Parlement le rapport définitif d’évaluation. Il conviendra alors d’en tirer tous les enseignements nécessaires, le caractère réversible de l’opération ayant placé les agents concernés dans un « entre-deux » statutaire source d’insécurité qu’il importe de clarifier.

## **2. La mise en place du nouvel établissement public Campus France**

La création de l’établissement public Campus France, prévue par l’article 6 de la loi du 27 juillet 2010 précitée, est devenue effective le 1<sup>er</sup> janvier 2012, avec un an de retard sur la prévision, selon les termes du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011.

**Ce délai a été rendu nécessaire par les mauvaises conditions dans lesquelles a été préparée la fusion**, ce qu’ont mis en évidence notre collègue Yvon Collin et notre ancien collègue Adrien Gouteyron dans leur rapport d’information<sup>1</sup> sur le sujet, à la suite d’une enquête demandée à la Cour des comptes en vertu des dispositions de l’article 58-2<sup>o</sup> de la LOLF.

---

<sup>1</sup> Rapport d’information n° 34 (2010-2011).

Pour mémoire, votre commission avait alors souligné l'intérêt du rapprochement des anciens acteurs (l'association Egide, le groupement d'intérêt public Campus France et la partie internationale du Centre national des œuvres universitaires et scolaires) dans un nouvel opérateur unique. Elle s'était cependant inquiétée du fait que le CNOUS semblait ne pas avoir été associé aux discussions précédant l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour qui s'était déroulée au Sénat le 13 octobre 2010. **Le rapport concluait donc à la nécessité que « chacune des entités concernées soit associée le plus tôt possible au projet, de sorte que chacun apporte sa pierre et que nul ne se sente marginalisé ».**

Au final, le nouvel établissement a donc été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2012 à partir de la fusion d'Egide et du GIP Campus France, le transfert des bourses gérées par le CNOUS étant intervenu le 1<sup>er</sup> septembre 2012.

**Le nouveau Campus France a perçu, en cette première année d'existence, des transferts et une subvention pour charges de service public d'un montant total de 54,6 millions d'euros.**

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

##### **1. La fin de la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens français scolarisés dans les lycées français à l'étranger**

Le fait le plus marquant de la gestion 2012 du présent programme est la **disparition** de la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens français scolarisés dans les lycées français à l'étranger (**PEC**), conformément à l'engagement du Président de la République et selon les termes de l'article 42 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Votre commission des finances s'était, à plusieurs reprises, inquiétée du coût de ce dispositif dont bénéficiaient indistinctement toutes les familles, quels que soient leurs revenus, et avait proposé au Sénat des amendements tendant à en réduire la puissance.

**Pour 2012, la dépense au titre de la PEC s'est élevée à 19 millions d'euros** correspondant :

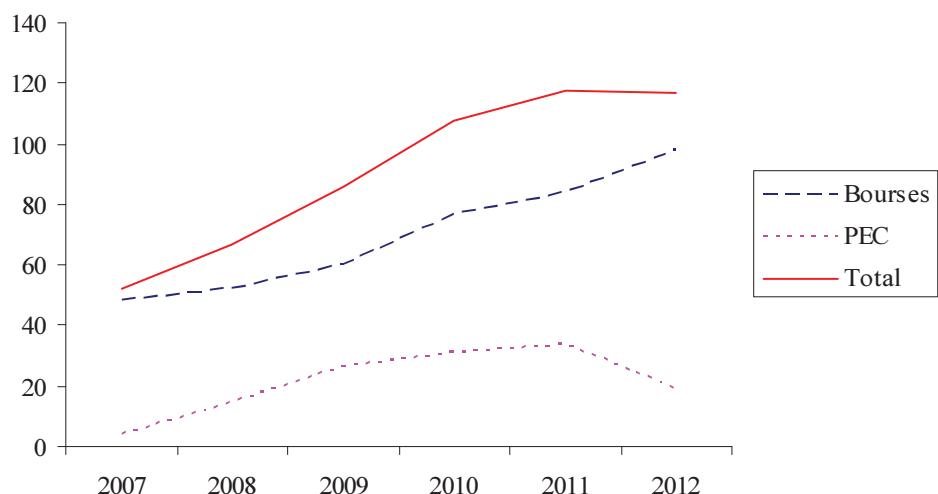
- au solde de la prise en charge pour l'année scolaire 2001/2012 du « rythme Nord » (janvier à juin) ;
- et à la totalité de la PEC pour le « rythme Sud » (année scolaire correspondant à l'année civile).

Il est à noter que **l'ensemble des crédits hors réserve de précaution, soit 116,7 millions d'euros, ont été utilisés** afin de financer le reliquat de PEC, les bourses scolaires, toujours très dynamiques (92,6 millions d'euros) et des mesures d'accompagnement faisant suite à la fin de la prise en charge.

Malgré cet effort de l'Etat, le graphique ci-après montre l'efficacité de la mesure sur un plan budgétaire, la dynamique de progression de la dépense totale (PEC + bourses + mesures compensatoires en 2012) ayant clairement été stoppée l'année dernière.

#### **Evolution de la dépense liée à la PEC et aux bourses de 2007 à 2012**

*(en millions d'euros)*



Source : commission des finances, d'après projets de lois de règlements de 2007 à 2012

Pour l'avenir, l'engagement présidentiel consiste à revoir le système des bourses à caractère social et à augmenter d'ici à 2015 les crédits qui les financent du montant de l'ancienne PEC. Votre rapporteur spécial Richard Yung sera particulièrement attentif aux modalités précises qui permettront de parvenir à cet objectif.

## **2. Bilan des opérations électorales**

L'année dernière a également été marquée par la forte activité électorale au sein des postes consulaires avec, en particulier, **l'organisation des premières élections législatives à l'étranger** qui ont permis à nos compatriotes établis hors de France de désigner onze députés.

En termes financiers, **la consommation de CP (10,1 millions d'euros) est en ligne avec la dotation de la loi de finances (10,3 millions d'euros)**. Le MAE a bénéficié, à ce titre, de transferts de 9 millions d'euros en provenance du ministère de l'intérieur.

Le ministère souligne qu'aux coûts « classiques » de l'organisation d'une élection se sont ajoutées les dépenses spécifiques suivantes :

- des frais de formation des agents concernés dans les postes ;
- des coûts liés aux permanences de samedi et de dimanche au moment du vote à l'urne ;
- pour ce qui concerne le vote électronique, des frais de sécurité et d'autres tendant à assurer une permanence pour ce vote pendant toute la durée de ce mode de scrutin.

Votre rapporteur spécial Roland du Luart souligne que **ce coût est substantiel au regard de la faible participation** (221 237 votants, soit 20,73 % de participation) constatée aux élections législatives dans les circonscriptions de l'étranger.

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

Ce programme, dont l'existence s'est achevée fin 2012, a porté les coûts liés à la présidence française du G 20 et du G 8 en 2011.

La dernière année constitue, à cet égard, un moment de vérité. Or **les dépenses ont été tenues**, ce que symbolisent l'augmentation de la réserve de précaution (passée de 1,2 million d'euros à 3,2 millions d'euros en juillet 2012) puis l'annulation de la totalité de cette réserve par le décret d'avance du 30 novembre 2012.

De fait, la Cour des comptes souligne, dans son analyse de l'exécution du budget de l'Etat précitée, que « *la bonne gestion de l'enveloppe budgétaire, définie en 2010 (...) notamment permis des économies de l'ordre de 1,5 million d'euros* ». Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ce de ce *satisfecit*.

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

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION.....</b>	<b>17</b>
A. LE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION .....	17
B. L'EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS .....	17
C. LE RESPECT PARTIEL DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE .....	18
D. LA POURSUITE DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS EN APPLICATION DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) .....	19
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>21</b>
A. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....	21
1. <i>La difficulté de maîtriser ce budget : 1,702 milliard d'euros consommés .....</i>	21
2. <i>L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : un fond de roulement en cours de redimensionnement.....</i>	21
3. <i>Une performance en demi teinte .....</i>	23
B. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ».....	23
1. <i>Une année électorale chargée : 283,8 millions d'euros consacrés à l'organisation des élections .....</i>	23
2. <i>Un volet « performances » satisfaisant .....</i>	24
C. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » .....	25
1. <i>Le dérapage récurrent des dépenses liées aux contentieux .....</i>	25
2. <i>Une gestion perfectible des projets immobiliers .....</i>	26

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

### *A. LE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION*

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » correspond à deux responsabilités essentielles du ministère de l'intérieur : assurer la présence ainsi que la continuité de l'Etat sur l'ensemble du territoire et mettre en œuvre au plan local les politiques publiques nationales. Elle s'articule autour de **trois programmes**, dont le secrétaire général du ministère de l'intérieur est le responsable :

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

- le programme 232 « Vie politique, cultuelle 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.

Ainsi que le souligne le bilan stratégique de la mission présenté dans le rapport annuel de performances (RAP), « *l'année 2012 a constitué une année d'intense mobilisation pour les trois programmes de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». [...] le programme « Vie politique, cultuelle et associative » a organisé et assuré le bon déroulement des deux scrutins majeurs du quinquennat que sont les élections présidentielles et législatives. Le programme « Administration territoriale », a poursuivi la modernisation de la délivrance des titres et le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » a assuré le déménagement des services du ministère situés rue Nélaton au sein de l'immeuble « Le Lumière » dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, tout en poursuivant sa stratégie de modernisation et de rationalisation des fonctions support* ».

### *B. L'EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS*

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » 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>Administration territoriale</b>	1 672,80	1 657,20	1 818,10	1 736,50	1 698,70	1 702,30	101,5%	102,7%	93,4%	98,0%
<b>Vie politique, culturelle et associative</b>	421,20	419,20	419,60	416,50	359,40	361,90	85,3%	86,3%	85,7%	86,9%
<b>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b>	628,50	648,70	662,28	671,80	656,60	670,70	104,5%	103,4%	99,1%	99,8%
<b>Total</b>	<b>2 722,50</b>	<b>2 725,10</b>	<b>2 899,98</b>	<b>2 824,80</b>	<b>2 714,70</b>	<b>2 734,90</b>	<b>99,7%</b>	<b>100,4%</b>	<b>93,6%</b>	<b>96,8%</b>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Administration générale et territoriale de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

En dépit d'une très légère surconsommation en CP (9,8 millions d'euros), **on peut néanmoins considérer que l'autorisation de dépense accordée en loi de finances initiale (LFI) a bien été respectée en 2012**. Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI a en effet été de 99,7 % pour les AE, il a été de 100,4 % pour les CP.

**Votre rapporteure spéciale relève qu'il s'agit là d'une différence notable avec l'exercice 2011** qui avait vu les autorisations initiales de dépenses significativement dépassées (106,4 % en AE et 101,7 % en CP).

**C. LE RESPECT PARTIEL DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE**

**La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010** de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoyait la trajectoire suivante pour la présente mission.

### Respect du budget triennal 2011-2013

(en milliards d'euros)

	AE		CP	
	2011	2012	2011	2012
Budget triennal (1)	2,64	3,02	2,52	2,76
Crédits prévus (2)	2,63	2,79	2,51	2,79
Ecart (1) – (2)	0,01	0,23	0,01	- 0,03
Dépenses exécutées (3)	2,80	2,71	2,55	2,73
<b>Ecart (1) – (3)</b>	<b>- 0,16</b>	<b>0,31</b>	<b>- 0,03</b>	<b>0,03</b>

Source : commission des finances

A l'échelle de la mission, le bilan des deux premiers exercices du budget triennal prévu par la loi précitée du 28 décembre 2010 est donc **contrasté**. La prévision triennale a été dépassée de 0,19 milliard d'euros en AE, tandis que les CP sont restés en deçà de 0,34 milliard d'euros par rapport à la programmation cumulée sur 2011 et 2012.

Pour mémoire, à compter de l'exercice 2013 la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » est soumise à un nouvel encadrement de sa norme de dépense en application de la **loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**.

#### **D. LA POURSUITE DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS EN APPLICATION DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)**

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » a été particulièrement mise à contribution en vue de l'objectif de **réduction des effectifs** fixé par la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le tableau ci-dessous retrace ainsi l'évolution de ses effectifs depuis 2007.

### Evolution des ETPT de la mission

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2011	2012-2007
LFI	35 113	35 727	34 904	34 100	33 402	33 015	- 387	<b>- 2 098</b>
Exécution	34 478	35 156	34 523	33 750	32 840	32 549	- 291	<b>- 1 929</b>
Ecart	- 635	- 571	- 381	- 350	- 562	- 468		

*Source : ministère de l'intérieur*

La réduction des effectifs sous la contrainte de la RGPP a été particulièrement forte en 2010 et 2011 avec respectivement **- 773 ETPT** et **- 910 ETPT**. La pression s'est un peu relâchée en 2012 avec **- 291 ETPT**.

Au sein de la mission, il convient toutefois de relever que le principal programme à avoir été concerné par la règle du « non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite » aura été le programme **« Administration territoriale »**. En 2012, ce programme a ainsi subi **une perte de 389 ETPT**, en passant en exécution de 27 765 ETPT en 2011 à 27 376 ETPT. Le total des réductions entre 2009 et 2012 sur ce programme s'est donc élevé à 2 496 ETPT.

Ces 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 continue de s'interroger sur la possibilité de maintenir le niveau de qualité du service rendu à l'usager dans un tel contexte de réduction des effectifs. Elle rappelle les nombreux témoignages qu'elle a recueillis dans les 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 « Vie politique, cultuelle 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 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » compte, quant à lui, 5 133 ETPT en exécution et a enregistré **une hausse de 98 ETPT**.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

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

#### **1. La difficulté de maîtriser ce budget : 1,702 milliard d'euros consommés**

Le programme « Administration territoriale » a consommé **1,702 milliard d'euros de CP en 2012**, soit un taux de consommation de 102,7 % des crédits adoptés en loi de finances initiale<sup>1</sup> et de 98 % des crédits ouverts<sup>2</sup>.

A elle seule, **l'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres »** a mobilisé 659,3 millions d'euros, soit 38,7 % de l'ensemble des crédits consommés au sein du programme.

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 (1,459 milliard d'euros) continuent de croître de 1,2 %**. Ainsi que l'indique la Cour des comptes dans son « *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme – Exercice 2012 – Administration générale et territoriale de l'Etat* »<sup>3</sup>, « *les nombreuses suppressions d'emplois n'ont pas permis de réduire les dépenses de rémunération qui, au contraire, ont continué à progresser, notamment du fait d'une hausse des taux moyens de primes* ».

#### **2. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : un fonds de roulement en cours de redimensionnement**

Pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), l'année 2012 a vu la poursuite 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'œuvre, avait été notifié en 2011 à la société Cap Gémini et les travaux de développements informatiques se sont poursuivis en 2012. Initialement prévue pour le 19 janvier 2013, l'entrée en application de FAETON a toutefois été reportée au 16 septembre 2013, une adaptation de l'actuel système national

---

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits.

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

<sup>3</sup> Mai 2013.

des permis de conduire ayant été mise au point pour la période transitoire. Pendant cette période transitoire, la procédure de saisie en vigueur tend toutefois à allonger les délais de traitement des demandes de permis.

### **Le report de la production de la carte nationale d'identité électronique (CNIE)**

Promulguée le 28 mars 2012, la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité constituait le support juridique de la future carte nationale d'identité électronique (CNIE).

Or, cette loi a été partiellement **censurée par le Conseil constitutionnel**, tant qu'elle permettait la création d'un traitement de données à caractère personnel, l'accès à ce traitement à des agents de police et de gendarmerie ainsi que l'inclusion de la signature électronique du titulaire. N'a ainsi été jugée conforme à la Constitution qu'une CNIE comportant un composant électronique unique sécurisé avec l'état-civil, la photographie et les empreintes digitales.

La production de tels titres reviendrait, selon le ministère de l'intérieur, à **85 millions d'euros** par an.

A ce stade, le ministère **n'envisage pas cette mise en production** et a chargé une mission d'inspection de déterminer les besoins exprimés par ses services.

Ce report emporte la poursuite de la **prise en charge financière de la production de la CNI par le programme « Administration territoriale »**, alors que les recettes correspondantes sont affectées à l'ANTS. Aussi le ministère a-t-il conclu avec son opérateur, le 6 décembre 2011, une convention permettant le remboursement des dépenses payées par l'Etat.

*Source : rapport précité de la Cour des comptes*

L'activité de l'ANTS s'est appuyée sur une enveloppe de dépenses à hauteur de **236,9 millions d'euros** répartis de la manière suivante :

- 6 millions d'euros pour les dépenses de personnel, correspondant à 113 ETPT rémunérés par cet opérateur ;

- 230,9 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 fonds de roulement au sein de l'ANTS** (environ 100 millions d'euros). Elle s'était interrogée sur la constitution d'un tel fond (représentant 48,7 % du budget de l'agence pour 2011), et cela d'autant plus que l'établissement n'a été créé qu'en 2007.

En application de l'article 45 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, ce fonds de roulement a fait l'objet d'un prélèvement de 41,8 millions d'euros au profit du budget général de l'Etat. Selon le rapport précité de la Cour des comptes, l'ANTS a estimé que son fonds de roulement s'élèverait à **57,1 millions d'euros** à la fin de l'année 2012

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

et à 28,8 millions d'euros à la fin de l'année 2013. A compter de 2014, il deviendrait négatif en raison du coût de développement de l'application FAETON (26,9 millions d'euros en 2012).

**Votre rapporteure spéciale demeurera 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 2014.**

### **3. Une performance en demi teinte**

En termes de performances, le programme « Administration territoriale » présente **un bilan contrasté** en 2012.

S'agissant du niveau de **préparation aux crises**, la performance est en berne. Le taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un plan particulier d'intervention (PPI) passe de 84,2 % en réalisation pour 2011 à seulement 67,2 % en réalisation pour 2012 (pour une prévision de 90 %).

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 2012 de trois jours (performance identique en 2011). Pour le passeport biométrique, ce délai est de 11,4 jours (contre 10,7 jours en 2011).

La modernisation du contrôle de légalité poursuit, quant à elle, son cours avec **le déploiement du programme ACTES** qui vise à permettre aux collectivités territoriales de transmettre par voie électronique aux représentants de l'Etat les actes soumis à son contrôle de légalité. En 2012, le taux de télétransmission était de 27,8 %, contre 22 % en 2011. Toutes les préfectures sont désormais reliées à ACTES et 16 829 collectivités territoriales y sont également raccordées (contre 12 100 en 2011). Le nombre d'actes télétransmis est passé de 1 161 543 en 2011 à 1 447 920 en 2012.

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

### **1. Une année électorale chargée : 283,8 millions d'euros consacrés à l'organisation des élections**

Le programme « Vie politique, cultuelle et associative » est particulièrement dépendant du cycle électoral. A cet égard, l'exercice 2012 aura été dense avec l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives. Au total, **283,8 millions d'euros** en CP ont été consacrés à cette mission, pour une prévision de 339,7 millions d'euros.

Pour expliquer ce niveau de consommation (83,5 % des crédits prévus ont été consommés), **trois éléments majeurs** sont à relever.

Tout d'abord, l'année 2012 s'est caractérisée par **une moindre consommation de crédits de titre 2 (dépenses de personnel)**. En effet, seulement 30,6 millions d'euros ont été utilisés, soit 44,2 millions d'euros de moins que ce qui avait été prévu dans le cadre de la LFI. Cet écart résulte principalement de deux facteurs :

- d'une part, **le nombre de candidats à l'élection présidentielle** ayant été moins élevé que prévu (dix candidats au lieu de douze prévus), le montant des indemnités versées dans le cadre de l'organisation de ce scrutin (notamment en ce qui concerne la mise sous pli de la propagande électorale) a pu être limité ;

- d'autre part, **un recours accru à l'externalisation** des travaux de mise sous pli de la propagande électorale. Ainsi, la part des crédits de titre 2 dans le budget de mise sous pli est passée de 69 % en 2007 à 36 % en 2012 en ce qui concerne l'élection présidentielle, et de 76 % en 2007 à 39 % en 2012 en ce qui concerne les élections législatives.

Sur ce second facteur, **votre rapporteure spéciale souligne certaines anomalies dans l'envoi des documents de propagande pour les élections législatives. Elle attire l'attention du ministère de l'intérieur sur le fait que la démocratie ne souffre aucune approximation dans le déroulement des élections et les envois des documents électoraux. Pour certains électeurs, la prise de conscience d'une élection n'a en effet lieu que le jour de réception des enveloppes électorales.**

Par ailleurs, les crédits de fonctionnement consommés en 2012 au titre de l'organisation de **l'élection présidentielle** (115 millions d'euros) ont été **inférieurs de 44,5 millions d'euros aux prévisions**. Au nombre moins important qu'anticipé de candidats s'ajoute ici le fait que les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne des candidats, initialement prévus en 2012, ne seront finalement versés qu'en 2013. En effet, les décisions rendues par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) à la fin du mois de décembre 2012 ne sont devenues définitives qu'en janvier 2013.

Enfin, les crédits de fonctionnement consommés en 2012 au titre de l'organisation des **élections législatives** (93,2 millions d'euros) ont été **supérieurs de 27,8 millions d'euros aux prévisions**. Cet écart s'explique à la fois par certaines hypothèses électorales non vérifiées dans les faits (nombre de circonscriptions acquises dès le premier tour, nombre de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages au premier tour...) et par des délais d'examen des comptes des candidats par la CNCCFP plus courts que prévus.

## **2. Un volet « performances » satisfaisant**

Il résulte des éléments précédemment analysés une bonne performance du présent programme pour l'exercice 2012. Le coût des

élections présidentielle et législatives ramené au nombre d'électeurs est ainsi **moins élevé que la prévision** effectuée en LFI pour 2012 :

- **4,32 euros** pour l'élection présidentielle, contre une prévision de 4,96 euros ;
- **3,63 euros** pour l'élection présidentielle, contre une prévision de 3,85 euros.

Au-delà de ce volet électoral, la performance d'ensemble du présent programme est convenable. Par exemple pour les partis et les groupements politiques, 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 2012 de **cinq mois**. Ainsi, la 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. Le dérapage récurrent des dépenses liées aux contentieux**

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente en 2012 **un taux de surconsommation des crédits de 103,4 % (110 % en 2011) avec une dépense totale de 670,7 millions d'euros** consommés pour une ouverture de crédits de 648,7 millions d'euros, soit un écart de 22 millions d'euros.

A elle seule, **l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux »** enregistre une dépense finale de 102,5 millions d'euros (148,4 millions d'euros en 2011) contre une prévision de 82 millions d'euros, soit **un dépassement de 20 millions d'euros**.

Le dépassement constaté résulte d'une prévision toujours aussi difficile des dépenses de contentieux auxquels est confronté l'Etat. 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'audience 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. Une gestion perfectible des projets immobiliers

Le programme 216 présente la particularité de mesurer la performance en matière de livraison de **chantiers immobiliers lourds** intéressant le ministère de l'intérieur.

A cet égard, votre rapporteure spéciale observe avec satisfaction **un redressement de la performance en termes de respect des délais**. Alors qu'en 2011 seulement 50 % des livraisons de chantiers se conformaient aux délais prévus (contre 62 % en 2010), ce résultat s'est amélioré en 2012 avec un taux atteignant 54 % (sept opérations ont été livrées dans les délais). Ce taux demeure toutefois encore assez éloigné de la prévision pour 2012 (67 %) et de la cible pour 2013 (75 %).

En revanche, **le taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu enregistre un score nettement dégradé** : 28 % en 2012 contre 82 % en 2011. Cette performance se situe en outre très en deçà de la prévision de 85 %. Ce mauvais résultat s'explique essentiellement par le fait que le financement de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) relative à la construction du pôle régional de gendarmerie de Sathonay - Camp représente 60 % du montant total des livraisons pour 2012. Or, le coût de cette opération a augmenté de 18 millions d'euros par rapport à l'estimation initiale (160 millions d'euros) en raison de révisions de prix. Cette augmentation correspond, à elle seule, à 85,8 % du surcoût total des opérations livrées en 2012.

Le volet « **Formation** » de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur présente pour sa part une performance stabilisée avec un taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste de **77,36 %** en 2012, contre 77,26 % en 2011.

**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 2012 .....</b>	27
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	29
1. <i>De moindres phénomènes de sous-budgétisation .....</i>	29
2. <i>Des programmations pluriannuelles peu réalistes ? .....</i>	31
B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER .....	32
1. <i>La faible représentativité des indicateurs .....</i>	32
2. <i>Enrichir le dispositif de suivi de la performance.....</i>	32
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	33
A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES » .....	33
1. <i>Des ouvertures de crédits modérées en cours d'exercice .....</i>	33
2. <i>Une performance du programme en progrès .....</i>	34
B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT » .....	35
1. <i>Une exécution marquée par la situation financière de l'ONF .....</i>	35
2. <i>Des résultats intermédiaires .....</i>	36
C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION ».....	36
1. <i>Une exécution enfin normalisée ? .....</i>	36
2. <i>Des résultats faibles et peu significatifs.....</i>	37
D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ».....	38
1. <i>L'exécution du programme « support » de la mission .....</i>	38
2. <i>Une performance qui s'essouffle .....</i>	39
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT         AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776).....</b>	39
A. LE RETOUR DES RECETTES SOUS-ÉVALUÉES EN 2012 .....	40
B. DES DÉPENSES QUI SUIVENT UNE LOGIQUE D'ABONNEMENT AUX AIDES ? .....	41
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE ET TOUJOURS EN CONSTRUCTION.....	42

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2012

Sur l'exercice 2012, 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** (2,1 milliards d'euros sur 3,84 milliards d'euros consommés en 2012). 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 2012 de la Cour des Comptes, l'évaluation de ces dépenses, qui s'élèveraient à **plus de 3 milliards d'euros**, soit « *un volume quasi équivalent aux crédits de la mission* », continue d'être « *mal suivie et insuffisamment évaluée* ».

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 « Economie 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 ». A compter de 2013, il a été choisi de transférer la pêche vers la mission « Ecologie, développement et aménagement et durables ». Une telle mesure répond à la préoccupation d'une cohérence entre la maquette du budget et la structure gouvernementale. En effet, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a perdu en 2012 sa compétence en matière de pêche au profit du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ce dernier disposant désormais d'un ministère délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.

<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. De moindres phénomènes de sous-budgétisation

En 2012, 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 46 millions d'euros en AE et de 162 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respective de 0,9 % et 3,2 % par rapport aux dotations prévues en LFI, loin des ouvertures enregistrées précédemment<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 99,2 % en AE et 99,4 % en CP.

Au total, le **nombre de mouvements de crédits législatifs et réglementaires est, en 2012 comme en 2011, bien moindre que celui constaté en 2010 ou 2009**<sup>2</sup>. La mission, caractérisée par une **grande sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels, tire ainsi directement profit pour la seconde fois d'un **contexte plus stable** 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 été financés en gestion sans ouverture de crédits et ont nécessité, en 2012, moins de crédits qu'avant l'exercice 2011<sup>3</sup>, soit 78 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>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Cette tendance à de moindres ouvertures en gestion s'était déjà engagée en 2011 avec 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. Mais 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 avait observé, l'année dernière, dans son analyse d'exécution budgétaire que « l'année 2011 présentait un retour à la normale ».*

<sup>3</sup> *En 2011, les refus d'apurement communautaires n'ont nécessité que 37,57 millions d'euros de CP. Traditionnellement, il s'agissait d'environ 100 millions d'euros par an à la charge du budget national, résultant principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides.*

<sup>4</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, votre rapporteur spécial Joël Bourdin a rédigé un rapport sur cette question (« Politique agricole commune : la France à l'amende », n° 93, 2008-2009).*

Tableau de synthèse des ouvertures et des mouvements de crédits intervenus en 2012 pour la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros)

Source : commission des finances, d'après le rapport 2012 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

## 2. Des programmations pluriannuelles peu réalistes ?

L'exécution 2012 montre que la trajectoire de dépenses s'écarte des objectifs fixés par le cadrage pluriannuel. Les programmations 2009-2012 et 2011-2014 de la mission telles qu'elles figuraient dans les deux lois de programmation des finances publiques précédentes<sup>1</sup> **prévoient en effet une diminution marquée des crédits entre 2009 et 2012, mais un tel objectif s'est révélé inaccessible.**

### La précédente programmation pluriannuelle de la mission

(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	3,31	3,67	3,77	3,36
Exécution	3,58	3,72	-	3,57	3,84	-
<i>Ecart exécution/programmation</i>	+0,17	+0,31-	-	+ 0,08	+0,40	-

Source : commission des finances

\* Ces montants comprennent la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » et correspondent aux plafonds prévus par l'article 6 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Vos rapporteurs spéciaux constatent que la nouvelle programmation couvrant les années 2012 à 2017<sup>2</sup>, manque aussi de réalisme.

### La programmation pluriannuelle en vigueur

(en milliards d'euros de CP)

	2012*	2013	2014	2015
Programmation pluriannuelle*	3,47	3,1	3	2,92
Loi de finances initiale	NC	3,36	-	-
Exécution	NC	-	-	-
<i>Ecart exécution/programmation</i>	-		-	-

Source : commission des finances

\* Ces montants sont calculés selon le périmètre 2013 de la mission, avec la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ils correspondent aux plafonds prévus par l'article 11 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>1</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

## **B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER**

### **1. La faible représentativité des indicateurs**

Vos rapporteurs spéciaux déplorent le fait que les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » soient couverts par des **indicateurs de performance peu représentatifs de la réalité des crédits engagés**. Ils rejoignent en cela la Cour des Comptes qui, dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2012, estime que « *la corrélation attendue entre la programmation budgétaire et la performance n'est toujours pas réalisée* ». Sur deux des trois indicateurs de mission, cette observation est particulièrement valable :

- pour le premier, qui concerne la part des surfaces cultivées en agriculture biologique, ce sont les crédits européens de la politique agricole commune (PAC) qui financent l'essentiel de cette politique puisque les crédits idoines de la mission ne représentent que 34 millions d'euros en 2012 ;
- pour le second, qui retrace l'utilisation de doses de pesticides, non seulement des biais sont relevés<sup>1</sup>, mais les crédits engagés par la mission à ce titre sont marginaux, avec 1,5 million d'euros en 2012.

Certes, ces indicateurs témoignent de la priorité que représente la politique française et européenne en faveur de l'agriculture biologique et sont aussi des indicateurs de suivi du Grenelle de l'environnement, mais leur faible représentativité est problématique. De même, l'indicateur du programme 206 relatif au taux d'élèves bénéficiant de l'action « un fruit pour la récré » pose aussi la question de sa représentativité.

### **2. Enrichir le dispositif de suivi de la performance**

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

Il apparaît que le suivi de la performance de la mission est nettement perfectible et gagnerait à être mieux **articulé avec la programmation budgétaire**, afin de moins ressembler à un dispositif formel déconnecté de la budgétisation proprement dite. Ainsi, d'après la Cour des Comptes, « *il faudrait que le pilotage de la performance soit inclus dans le dialogue de gestion budgétaire entre le ministère de l'agriculture et la direction du budget* ».

---

<sup>1</sup> Il s'agit, par exemple, de ventes illicites par Internet ou, encore, de l'utilisation de mélanges. Et pire, selon la Cour, les résultats constatés pour une année rendent en réalité compte des actions conduites quatre ans plus tôt.

## 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 **politique du cheval** et, jusqu'en 2012, la **pêche**.

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

Les crédits ouverts en 2012 sur le programme 154 ont représenté **98 % des AE et 102,34 % des CP votés en loi de finances initiale (LFI)**. A la différence des phénomènes observés avant 2011, les **abondements en cours d'exercice représentent donc des montants d'ampleur modeste**. En 2011, les crédits ouverts représentaient, en effet, 101 % des AE et 104 % des CP votés en LFI mais en 2010, ces proportions s'établissaient à 137 % des AE et à 136 % des CP votés en LFI, soit un ordre de grandeur de 700 millions d'euros. Pour la deuxième année consécutive, le programme 154 ne subit pas les conséquences de sa **budgétisation « au plus juste »**.

Il n'en demeure pas moins que 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 2012 de ne pas être dotés en LFI.

#### **Crédits ouverts et consommés sur le programme 154**

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Total crédits ouverts	2 096,06	2 221,23
Total crédits consommés	2 081,92	2 196,13
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>99,31 %</i>	<i>98,87%</i>

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

#### **Les dépenses fiscales du programme 154**

Le RAP 2012 évalue le coût des 31 dépenses fiscales du programme à 3,1 milliards d'euros, dont 2,9 milliards d'euros pour les impôts d'Etat et 213 millions d'euros pour les impôts locaux.

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent, eu égard aux sommes en jeu, leur souhait d'une évaluation plus précise de ces différents dispositifs, que le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, remis le 29 août 2011, a certes jugé positifs pour les trois quarts d'entre eux. L'avenir de la minorité des dépenses fiscales estimées inefficaces mériterait d'être interrogé, puisqu'aucune suppression effective n'est intervenue depuis 2011.

*Source : commission des finances*

## 2. Une performance du programme en progrès

65 % des indicateurs<sup>1</sup> du programme présentent des résultats supérieurs ou égaux à la prévision en 2012, tandis que 26 % affichent des résultats inférieurs et que 9 % se révèlent inexploitables. Ces résultats sont meilleurs que ceux enregistrés les années précédentes (avec 45 % de résultats supérieurs ou égaux aux prévisions en 2011, 36 % en 2010 et 28 % en 2009) et se rapprochent de la performance du programme constatée il y a cinq ans puisque, pour mémoire, en 2008, 80 % des indicateurs du programme présentaient des résultats supérieurs ou égaux à la prévision.

### Indicateurs de performance du programme 154

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	1	0	0
Objectif 2	4	4	0
Objectif 3	3	0	2
Objectif 4	2	2	0
Objectif 5	5	0	0
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
<b>%</b>	<b>65%</b>	<b>26%</b>	<b>9%</b>

*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, surtout ceux des objectifs 3 « Concilier activités économiques et préservation des milieux » et 5 « Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service ». L'indicateur de l'objectif 1, qui témoigne de la part des superficies cultivées en agriculture biologique, est tout juste satisfait, avec 4 % de la SAU totale.

Les résultats inférieurs aux prévisions correspondent surtout à l'objectif 2 « Renforcer l'organisation économique et assurer la compétitivité

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2012 Prévision PAP 2012 » et « 2012 Réalisation » présentées dans le RAP.

des filières agricoles et agroalimentaires sur les marchés national et international », en raison surtout du faible taux de pénétration de l'assurance récolte. Ils apparaissent aussi au sein de l'objectif 4 « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux », à l'instar de l'efficience des aides à l'installation, qui reste insuffisante.

### ***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 la situation financière de l'ONF**

La loi de finances initiale avait ouvert 350 millions d'euros d'AE et 358 millions d'euros de CP sur le programme. **La dotation finale s'est établie à 344 millions d'euros en AE et 351 millions d'euros en CP**, soit une minoration respective de 1,66 % et 2,07 %. 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 99,2 % des CP disponibles**.

##### **Crédits ouverts et consommés sur le programme 149**

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Total crédits ouverts	343,89	351,04
Total crédits consommés	338,11	348,05
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>98,32 %</i>	<i>99,15 %</i>

*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>, est **toujours difficile**. Le retour à l'équilibre, depuis 2011, est bien fragile, puisque - après la subvention exceptionnelle de 26 millions d'euros en 2011 - il s'agit d'une dotation exceptionnelle de 46 millions d'euros en 2012, qui vient s'ajouter à un versement compensateur de 120,4 millions d'euros, au financement à coût complet des missions d'intérêt général prescrites par le ministère et, enfin, à l'augmentation de la contribution versée par les communes. Vos rapporteurs spéciaux espèrent que le respect du contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2012-2016 permettra à l'établissement de revenir à l'équilibre sans nécessiter le versement de subventions spécifiques<sup>2</sup>.

<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 en loi de finances rectificative.

## 2. Des résultats intermédiaires

60 % des indicateurs du programme 149 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision en 2012<sup>1</sup>, mais ils ne concernent que les objectifs 2 et 4, relatifs à la gestion des forêts relevant du régime forestier d'une part et à l'extinction des feux de forêt 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**. C'est ainsi le cas de l'indicateur de l'objectif 1, inférieur à la prévision, qui concerne la récolte de bois commercialisée<sup>2</sup>. De même, l'indicateur de l'objectif 3 consacré à la dynamisation de la gestion des forêts privées n'est pas satisfaisant et basé sur un taux provisoire.

Indicateurs de performance du programme 149

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	1	0
Objectif 2	2	0	0
Objectif 3	0	1	0
Objectif 4	1	0	0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>0%</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 **comprende en son**

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2012 Prévision PAP 2012 » et « 2012 Réalisation ».

<sup>2</sup> Les résultats de l'enquête annuelle de branche auprès des acheteurs et exploitants de bois de l'année 2012 ne seront connus, de manière provisoire, qu'en juillet 2013 et, de manière définitive, en novembre 2013. En 2012, la baisse de l'activité dans le bâtiment et dans l'industrie manufacturière a affecté le marché des sciages, comme le précise le RAP. Ainsi, l'activité industrielle du secteur « pâtes, papiers et cartons » en France a atteint son plus bas niveau historique et seuls les marchés du bois « énergie » continuent de se développer. Et, en forêt publique, la récolte commercialisée a baissé par rapport à 2011 suite à la chute des prix du bois. La forêt privée devrait être moins impactée, la mauvaise conjoncture de l'automne 2012 ayant eu moins d'impact sur la récolte de bois d'industrie et la hausse de la mobilisation du bois « énergie » se poursuivant.

**sein les crédits de personnel qui permettent de concourir à sa mise en œuvre.** 276 millions d'euros de crédits de titre 2, soit environ la moitié des crédits du programme, sont ainsi concentrés en 2012 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 millions d'euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	561,72	563,49
Total crédits consommés	543,28	544,29
Consommés / Ouverts	96,72 %	96,59 %

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 491,72 millions d'euros d'AE et 491,9 millions d'euros de CP sur le programme, les crédits ouverts sur l'exercice 2012 s'établissent au total à **561,72 millions d'euros en AE et 563,49 millions d'euros en CP**, soit une majoration de l'ordre de 14 % (53 millions d'euros sur ces 70 millions d'euros d'écart sont issus de reports de crédits). Ce constat semble révéler une relative **normalisation dans l'exécution de ce programme**, longtemps **sous-budgétisé** face aux crises sanitaires. La sur-exécution enregistrée en 2012 se situe ainsi à un niveau intermédiaire entre les ouvertures en gestion constatées sur les exercices précédents (de l'ordre de 18 % en 2011, de 10 % en 2010 et de 30 % en 2009).

## 2. Des résultats faibles et peu significatifs

S'agissant du suivi de la performance, deux difficultés assez propres à ce programme doivent être remarquées : d'une part, ses **indicateurs sont instables** et, d'autre part, leur **couverture budgétaire est trop réduite** : sans que la proportion soit précisément connue pour 2012, 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 40 %** des indicateurs du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 50 % affichent des résultats inférieurs et 10 % sont inexploitables<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

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2012 Prévision PAP 2012 » et « 2012 Réalisation ».

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	1	3	1
Objectif 2	0	1	0
Objectif 3	2	0	0
Objectif 4	1	1	0
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
<b>%</b>	<b>40%</b>	<b>50%</b>	<b>10%</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.

Vos rapporteurs spéciaux déplorent une fois de plus cette concentration des crédits de titre 2 de la mission sur ce programme, qui ne se justifie absolument pas, et plaident pour une **ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes**.

Au terme de l'exercice 2012, les crédits du programme se sont élevés à **771,91 millions d'euros en AE et à 757,07 millions d'euros en CP**. Ils ont été **consommés respectivement à hauteur de 98,21 % et 99,11 %**. 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 millions d'euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	771,91	757,07
Total crédits consommés	758,11	750,34
Consommés / Ouverts	98,21 %	99,11 %

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

## 2. Une performance qui s'essouffle

**Le programme 215 présente en 2012 des résultats inférieurs à ceux obtenus en 2011** : 30 % des indicateurs du programme<sup>1</sup> sont en effet supérieurs ou égaux à la prévision en 2012, contre 55 % en 2011, 33 % en 2010 et 20 % en 2009. Il s'agit sans doute d'un relâchement dans les efforts fournis par le ministère dans la rationalisation de sa gestion, ainsi que le montrent tout particulièrement les nombreux indicateurs (26 !) de l'objectif 3 « Etre une administration exemplaire », introduit en 2011. Ces données doivent, cependant, être mises en regard des objectifs souvent exigeants qui ont été fixés et sont donc difficiles à atteindre.

### Indicateurs de performance du programme 215

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	2	0	0
Objectif 2	0	1	1
Objectif 3	7	16	3
Objectif 4	1	2	0
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>4</b>
<b>%</b>	<b>30%</b>	<b>58%</b>	<b>12%</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 ».

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2012 Prévision PAP 2012 » et « 2012 Réalisation » présentées dans le RAP.

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 2012, mais pour mémoire, depuis 2009, le programme 775 ne comprend plus les crédits dévolus aux instituts techniques agricoles, qui ont été entièrement transférés au programme 776.

#### **A. LE RETOUR DES RECETTES SOUS-ÉVALUÉES EN 2012**

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>.

En 2012, le CAS-DAR a bénéficié de recettes en exécution supérieures à la prévision de la loi de finances initiale (LFI), à hauteur de 6,26 millions d'euros. Le compte renoue donc avec un phénomène observé pour les exercices précédent l'année 2009. Ces soldes positifs en exécution conduisaient à des écarts entre les ressources et les dépenses du CAS-DAR, souvent renforcés par des reports de crédits de plus en plus élevés d'année en année<sup>3</sup>. 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. La seule année 2012 est insuffisante pour rendre pertinente une telle préconisation.

---

<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 feuilleton fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles », n° 49 (2007-2008) fait par Joël Bourdin.

<sup>3</sup> La façon dont les actions de développement agricole sont menées a un impact notable sur l'exercice budgétaire. En effet, comme l'indique la Cour des Comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire du compte, les paiements prennent la forme de versements d'avance, éventuellement de versements intermédiaires (pour les appels à projets) et de solde, sur une durée pouvant varier de un à trois ans : « par conséquent, le séquençage de la gestion n'est ni celui de l'année budgétaire, ni celui de l'année fiscale. Les autorisations d'engagement de 2012 feront l'objet de paiements de 2012 à 2015 et les paiements de 2012 correspondent à des engagements réalisés entre 2009 et 2012. Ce séquençage se traduit par des reports et des restes à payer à chaque fin d'exercice. Ainsi, les crédits votés en LFI en année n sont complétés par des reports de l'année n-1 (reports provenant de la sous-exécution n-1 et éventuellement de la sous-estimation des recettes) ».

En effet, vos rapporteurs spéciaux n'avaient plus appelé l'attention sur ce phénomène de sous-évaluation des recettes suite aux exécutions 2009, 2010 et 2011, parce que les recettes constatées sur le CAS-DAR ont été inférieures de 110 000 euros aux prévisions en 2011, 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 lente 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	110,50	116,76	114,35	42,37
2013 (prévision)	110,50	-	-	-

Source : commission des finances

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

Une fois de plus est **déplorée le caractère lacunaire de la justification au premier euro** des deux programmes de la mission, qui représentent chacun la moitié des crédits du CAS-DAR.

Pour le **programme 775**, 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 analyses 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**, l'information est, là aussi, insuffisante, 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 la logique de reconduction automatique des subventions.

#### **C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE ET TOUJOURS EN CONSTRUCTION**

**En 2012, 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 trois 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 2012 ne seront connues qu'à la fin juin 2013 d'après le RAP. Vos rapporteurs spéciaux déplorent une telle situation, déjà observée les années précédentes.

**Pour le programme 776**, l'indicateur unique se décompose en deux sous-indicateurs : le premier repose sur la « *part 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 sont même à nouveau en baisse en 2012 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 amélioration profonde et effective des objectifs et des indicateurs de ces deux programmes ne se traduise toujours pas dans les faits**.

**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 »**

**M. Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux**

<b>I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » .....</b>	<b>44</b>
A. LES OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE .....	45
1. <i>Un effort financier en légère hausse dans un contexte international de baisse, mais qui demeure éloigné de l'objectif .....</i>	45
2. <i>Une mission difficile à piloter .....</i>	45
3. <i>La question récurrente de l'amélioration de la mesure de la performance .....</i>	46
4. <i>Une mission « rigide » du fait de l'importance des restes à payer .....</i>	47
B. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » .....	48
C. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....	50
1. <i>Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » .....</i>	50
2. <i>Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » .....</i>	51
3. <i>Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » .....</i>	52
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » .....</b>	<b>52</b>
A. LE SOLDE DU COMPTE .....	53
B. LES DÉPENSES ET RECETTES DES QUATRE PROGRAMMES .....	54
1. <i>Le programme 851 : « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure » .....</i>	54
2. <i>Le programme 852 : « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » .....</i>	56
3. <i>Le programme 853 : « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers » .....</i>	56
4. <i>Le programme 854 : « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » .....</i>	57
C. L'AMÉLIORATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES .....	57
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORêt DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE » .....</b>	<b>57</b>

## I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

La mission « Aide publique au développement » (APD) constitue une **mission interministérielle**. Sa structure en **trois programmes** traduit la triple tutelle exercée sur la politique d'APD de notre pays par le ministère des affaires étrangères (MAE), le ministère de l'économie et des finances et le 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.

Ce programme représente 26,7 % des autorisations d'engagement (AE) et 38 % des crédits de paiement (CP) consommés en 2012.

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 MAE 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...

Ce programme représente 72,5 % des AE et 61,4 % des CP consommés en 2012.

Le **programme 301** « Développement solidaire et migrations », enfin, est piloté par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII). Il retrace le soutien apporté à des projets participant à une meilleure maîtrise des flux migratoires, dans le cadre d'« accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire », et à des projets portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine.

Ce programme représente 0,8 % des AE et 0,6 % des CP consommés en 2012.

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

### **1. Un effort financier en légère hausse dans un contexte international de baisse, mais qui demeure éloigné de l'objectif**

Avec **9,42 milliards d'euros<sup>1</sup>** selon les données provisoires de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE), l'aide publique au développement (APD) en 2012 a **légèrement augmenté** (+ 0,9 %) par rapport à 2011 (9,34 milliards d'euros<sup>2</sup>).

Il faut noter que du point de vue de l'OCDE, l'effort de la France est en diminution, du fait de la baisse de l'euro face au dollar en 2012 (- 7,7 %), qui fait passer sa contribution de 12,997 milliards de dollars en 2011 à 12,106 milliards de dollars en 2012.

La France a conservé sa place de **quatrième donateur** mondial en volume, après avoir reculé de deux places depuis 2009. Les Etats-Unis demeurent le premier donateur, suivi du Royaume-Uni qui dépasse cette année l'Allemagne.

En termes relatifs, l'APD française a représenté en 2012 **0,46 % du RNB**, soit le même chiffre qu'en 2011. Ce résultat **demeure en dessous de l'objectif de 0,7 % à atteindre d'ici 2015**. Le respect de cet objectif nécessiterait un effort supplémentaire d'environ 5 milliards d'euros.

**Au niveau international, l'aide au développement a reculé de 4 % en 2012** d'après les chiffres provisoires de l'OCDE, après une baisse de 2 % l'année précédente. L'OCDE met cette diminution sur le compte de « *la poursuite de la crise financière et des turbulences dans la zone euro* », qui ont conduit les gouvernements à réduire ce budget.

Ainsi, l'APD des Etats de l'Union européenne membres du comité d'aide au développement (CAD) a connu une baisse de 7,4 %. L'Italie et l'Espagne, en particulier, ont vu leur contribution diminuer respectivement de 34,7 % et 49,7 %.

### **2. Une mission difficile à piloter**

Vos rapporteurs spéciaux regrettent qu'il soit toujours aussi difficile d'avoir une vision globale de la mission « Aide publique au développement », du fait d'un pilotage interministériel limité.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre correspond à l'APD française estimée par l'OCDE en 2012 (soit 12,106 milliards de dollars), auquel est appliqué le taux de change moyen euro/dollar en 2012 (soit 1 euro pour 1,2848 dollar), d'après la Banque de France.

<sup>2</sup> Ce chiffre correspond à l'APD française estimée par l'OCDE en 2011 (soit 12,997 milliards de dollars), auquel est appliqué le taux de change moyen euro/dollar en 2011 (soit 1 euro pour 1,3920 dollar), d'après la Banque de France.

Comme le note la Cour des comptes<sup>1</sup>, « *cette mission interministérielle reste un simple agrégat de programmes ayant une finalité commune, l'aide publique au développement étant toujours gérée au niveau des programmes, en dépit de l'adoption d'un document cadre stratégique* ».

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (**CICID**), présidé par le premier ministre, doit jouer ce rôle de coordination, en définissant les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement. Il **ne s'est cependant pas réuni depuis juin 2009**. Toutefois, il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux que **le CICID devrait se réunir à l'été 2013**.

Des avancées positives sont cependant à signaler.

L'organisation des **assises du développement et de la solidarité internationale**, closes le 1<sup>er</sup> mars dernier, ont permis une large concertation sur la politique d'aide publique au développement.

D'autre part, la perspective de l'examen, pour la première fois sous la V<sup>ème</sup> République, d'une **loi d'orientation et de programmation sur le développement** sera un moyen de réellement associer le Parlement à la définition des objectifs de cette politique.

Vos rapporteurs spéciaux forment donc le vœu que la réunion prévue du CICID et l'examen de la loi de programmation, annoncée pour le début de l'année 2014, permettront d'améliorer le pilotage de cette mission – et plus largement de la politique d'APD – pour les années à venir.

### **3. La question récurrente de l'amélioration de la mesure de la performance**

L'aide publique au développement est un domaine qui se prête difficilement à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Une même action peut en effet être évaluée au niveau micro (nombre de postes d'enseignants financés par exemple) ou macro (impact sur le taux d'alphabétisation) et à des horizons temporels différents, qui ne correspondent pas forcément au calendrier parlementaire et à l'examen annuel des lois de finances.

De même, certaines actions, comme les aides au budget général d'un Etat ou les contributions à des organisations multilatérales, ne permettent pas une évaluation facile.

Enfin, la logique de résultat ne doit pas être poursuivie sans discernement, au risque de privilégier les interventions dans des pays considérés comme « rentables » ou les actions dont les effets sont plus faciles à mesurer.

---

<sup>1</sup> *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, exercice 2012, « Aide publique au développement », mai 2013*

**Néanmoins, vos rapporteurs spéciaux souhaitent pouvoir être à même d'évaluer l'efficacité de l'aide publique au développement française.**

Ils ont ainsi échangé sur cette question avec leurs homologues britanniques, le Royaume-Uni ayant mis en place en mai 2011 une commission indépendante pour l'évaluation de l'impact de l'aide (ICAI<sup>1</sup>), chargée de rendre compte de l'efficacité de l'aide auprès du Parlement. Votre rapporteur spécial Yvon Collin s'est rendu à Londres le 5 février dernier, et a pu s'intéresser concrètement à l'expérience britannique, en rencontrant Lynne Featherstone, ministre déléguée chargée du développement international, plusieurs membres de la commission du développement international, de la chambre des communes et le commissaire en chef de l'ICAI. Ce déplacement a été l'occasion de mesurer les avancées des Britanniques dans leur réflexion sur l'évaluation de l'efficacité de la politique d'APD, qu'ils considèrent comme un élément capital de son acceptation.

**Vos rapporteurs spéciaux réaffirment leur souhait que les indicateurs de la mission soient davantage orientés vers les résultats des politiques publiques menées, plutôt que de répondre, trop souvent, à une logique de moyens.**

La Cour des comptes abonde dans ce sens, en précisant dans son document précité, que « *les indicateurs du volet performance [n'offrent] qu'une vision partielle des résultats. De fait, aucun de ces indicateurs ne se traduit dans une stratégie budgétaire* ». Elle souligne même que certains indicateurs peuvent être contradictoires avec les objectifs de l'APD française. Ainsi, la hausse de l'indicateur lié à l'effet de levier des prêts accordés par l'AFD aux pays en développement contredit la volonté annoncée de privilégier les pays les plus pauvres, où l'effet de levier des prêts est le plus faible.

#### **4. Une mission « rigide » du fait de l'importance des restes à payer**

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

Ainsi, les restes à payer du programme 209 sont relativement élevés. Ils représentaient 1,03 milliard d'euros au 31 décembre 2011, auxquels s'ajoutent les AE engagées en 2012 (1,63 milliard d'euros). Compte tenu des CP consommés sur l'exercice, **les restes à payer au 31 décembre 2012 s'élèvent à 1 milliard d'euros.**

Ces crédits correspondent principalement aux projets pluriannuels de l'aide projet (dons projets de l'Agence française de développement notamment).

---

<sup>1</sup> *Independant commission for aid impact.*

**Les restes à payer du programme 301 sont très modestes, avec 2,3 millions d'euros au 31 décembre 2012.**

**Enfin, les restes à payer du programme 110 sont particulièrement élevés.** La part des crédits de paiement consommés en 2012 sur engagements 2012 (177,7 millions d'euros) ne représentait que 15 % environ des CP consommés sur l'exercice (1 156,7 millions d'euros).

Les restes à payer s'élevaient au 31 décembre 2011 à 6,13 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les AE engagées en 2012 (679 millions d'euros). Compte tenu des CP consommés sur l'exercice, **les restes à payer au 31 décembre 2012 s'élèvent à 5,65 milliards d'euros.**

Les CP destinés à couvrir ces restes à payer devraient s'élever à 1,09 milliard d'euros en 2013, 0,87 milliard d'euros en 2014, 0,42 milliard d'euros en 2015 et 3,26 milliards au-delà de 2015.

Il s'agit principalement des bonifications à des Etats étrangers (2,2 milliards d'euros fin 2012), de la contribution de la France à l'association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale (800 millions d'euros fin 2012), de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (528 millions d'euros fin 2012) et de la facilité internationale pour le financement de la vaccination (753 millions d'euros fin 2012).

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.

## ***B. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »***

### **1. Des taux de consommation satisfaisants**

En loi de finances initiale pour 2012, les crédits de la mission APD s'élevaient à 2 758 millions d'euros en AE et à 3 323 millions d'euros en CP.

Suite aux annulations et ouvertures de crédits opérées au cours de l'exercice, les crédits disponibles s'élevaient à 2 667 millions d'euros en AE et 3 059 millions d'euros en CP.

Les crédits consommés en 2012 ont atteint 2,543 milliards d'euros en AE et 3,042 milliards d'euros en CP, soit des taux de consommation respectivement de 95,4 % en AE et 99,5 % en CP, par rapport aux crédits disponibles.

### Consommation 2012 des crédits de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement	Crédits LFI 2012	Crédits disponibles	Crédits Consommés	Taux d'exécution (par rapport à la LFI)	Taux d'exécution (par rapport aux crédits disponibles)
110 – Aide économique et financière au développement	649,5	720,2	679,0	104,6 %	94,3 %
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2 083,5	1 926,0	1 843,5	88,5 %	95,7 %
301 – Développement solidaire et migrations	25,0	20,5	20,5 <sup>1</sup>	82,0 %	99,9 %
Total	2 758,0	2 666,7	2 543,0	92,2 %	95,4 %

Crédits de paiement	Crédits LFI 2012	Crédits disponibles	Crédits Consommés	Taux d'exécution (par rapport à la LFI)	Taux d'exécution (par rapport aux crédits disponibles)
110 – Aide économique et financière au développement	1 191,9	1 171,4	1 156,7	97,0 %	98,7 %
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2 106,4	1 869,2	1 867,5	88,7 %	99,9 %
301 – Développement solidaire et migrations	25,0	17,9	17,8	71,1 %	99,2 %
Total	3 323,3	3 058,6	3 042,0	91,5 %	99,5 %

Source : RAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012

Les dépenses de personnel (titre 2), concentrées sur le seul programme 209, ont quant à elles été limitées à 213,2 millions d'euros, traduisant une non-réalisation du plafond d'emplois (2 232 ETPT, soit - 148 ETPT par rapport au plafond d'emplois 2012).

<sup>1</sup> Le chiffre qui figure dans le RAP est celui de 4,4 millions d'euros, issu de Chorus. La différence s'explique par le fait que la gestion du programme, supprimé en loi de finances pour 2013, a été transférée en cours d'année 2012 du ministère de l'Intérieur au ministère des affaires étrangères. Les AE n'ont pu être engagées en termes comptables en 2012, mais l'ont été « en termes budgétaires », c'est-à-dire en se fondant sur les échéanciers des ministères. Cette situation sera régularisée au cours de l'exercice 2013.

## **C. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES**

### **1. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement »**

**Le programme 110 « Aide économique et financière au développement »,** piloté par le ministère chargé de l'économie, a consommé en 2011 **679 millions d'euros en AE et 1 156,7 millions d'euros en CP**, soit des taux de consommation des crédits de 94,3 % en AE et 98,7 % en CP s'agissant des crédits disponibles, et de 104,6 % en AE et 97 % en CP pour les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les taux de consommation des crédits disponibles sont stables par rapport à l'année passée, qui avait connu une hausse importante du taux de consommation des AE.

Les AE non consommées résultent notamment des bonifications de prêts de l'AFD dans les Etats étrangers (- 31 millions d'euros). Cette sous-consommation s'explique par le retard pris dans les négociations de certains projets et par des écarts de prévision des amortissements des prêts.

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 2012 que de 50,2 % pour les pays de l'Afrique subsaharienne et de 42,6 % pour les pays les moins avancés (PMA). Si le premier indicateur est en légère hausse par rapport à 2011 (47,3 %), le second est en nette baisse (54,8 % l'an passé), après une année 2011 qui avait déjà vu ces indicateurs diminuer. En tout état de cause, ces résultats sont éloignés de l'objectif (respectivement 55 % et 54 %). Ils montrent la difficulté pour la France à faire prévaloir ses priorités dans les institutions multilatérales de développement ;

- 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 64,2 % en 2012, pour une prévision de 80 % et un résultat de 85 % en 2011. Cette baisse importante du résultat résulte, selon l'administration, de la suspension d'une aide budgétaire pluriannuelle à destination du Mali, du fait des événements intervenus dans ce pays au cours de l'année ;

- concernant le montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat, cet **effet de levier** est passé de 10,1 l'an passé à 12,2 en 2012, du fait de taux d'intérêt historiquement bas ;

- 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 2012, respectivement, de 86 % et 68,1 %, pour des prévisions de 80 % pour chacune. Cet indicateur est en hausse pour l'AFD (77 % l'an dernier), mais en légère baisse pour la Banque mondiale (70,1 % en 2011) ;

- enfin, 73 % 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 inférieur à la prévision et à celui de 2011 (80 % dans les deux cas).

## **2. Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »**

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », piloté par le ministère des affaires étrangères et européennes, a consommé en 2012 **1,844 milliard d'euros en AE et 1,868 milliard d'euros en CP** (dont 213 millions d'euros de dépenses de personnel de titre 2), soit des taux de consommation des crédits de 96 % en AE et plus de 99 % en CP s'agissant des crédits disponibles, et de 89 % en AE et en CP pour les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les AE non engagées résultent essentiellement d'une sous-consommation des AE reportées sur 2012 au titre de projets FSP antérieurs, qui n'ont pu techniquement être passés dans l'outil Chorus. Une démarche de clôture des projets d'une durée supérieure à cinq ans a été entreprise par le ministère des affaires étrangères. Elle se poursuivra en 2013 et a ainsi donné lieu à une demande de report de 54,5 millions d'euros en 2013.

**Trois postes de dépenses concentrent près des deux tiers de l'APD** engagée par le ministère des affaires étrangères et européennes dans le programme 209 :

- les dons projets, regroupant les projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et de l'Agence française de développement (326,3 millions d'euros en AE et 319,2 millions d'euros en CP) ;

- le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (300 millions d'euros en AE et en CP) ;

- le Fonds européen de développement (576,3 millions d'euros en AE et en CP).

S'agissant des indicateurs de performance, on peut particulièrement s'intéresser à celui relatif au nombre de personnes gagnant un accès pérenne à une source d'eau potable améliorée (1,79 million de personnes, au-delà de la cible de 0,8 million), au volume de CO<sub>2</sub> évité par an grâce aux projets AFD par million d'euros investis (1 436 tonnes équivalent CO<sub>2</sub>, en nette baisse par rapport aux 2 006 tonnes de l'an passé) ou encore au nombre de jours

d'expertise et de formation effectués par Canal France International (2 025 jours-hommes, en hausse par rapport aux 1 827 de 2011).

Ces indicateurs pourraient sans doute être améliorés d'un point de vue méthodologique : ainsi, pour le premier, l'ensemble des résultats anticipés d'un projet sont pris en compte, quel que soit le niveau de participation de l'AFD. Ils ont cependant la particularité de ne pas porter sur les moyens mis en œuvre, mais sur des éléments concrets. Ils correspondent en cela au souhait de vos rapporteurs spéciaux de pouvoir disposer de chiffres mesurant effectivement les effets de la politique d'APD française.

### **3. Le programme 301 « Développement solidaire et migrations »**

La consommation de crédits du programme 301 s'est élevée en 2012 à **20,5 millions d'euros pour les AE et 17,8 millions d'euros pour les CP**, soit des taux de consommation des crédits de 99,9 % en AE et 99,2 % en CP s'agissant des crédits disponibles, et de 82 % en AE et de 71,1 % en CP pour les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ce programme a été supprimé en loi de finances pour 2013. La poursuite de sa mise en œuvre se fera désormais à travers l'action 9 « Actions de codéveloppement » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement ».

## **II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »**

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

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

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

#### ***A. LE SOLDE DU COMPTE***

En 2012, le compte « Prêts à des Etats étrangers » a enregistré un **solde bénéficiaire de 22,4 millions d'euros**.

Ce solde était positif en 2008 (+ 661 millions d'euros), légèrement négatif en 2009 (- 108 millions d'euros), nettement négatif en 2010 (- 4,156 milliards d'euros), année de création de la quatrième section retracant le prêt à la Grèce, et de nouveau en déficit en 2011 (- 6,79 milliards d'euros) à nouveau du fait du prêt à la Grèce.

Il faut noter que la loi de finances initiale avait prévu un déficit à hauteur de 4,6 milliards d'euros. La différence, très importante, s'explique notamment par l'annulation des CP prévues au titre du prêt à la Grèce (*cf. infra*).

### Équilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » en 2012 (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>	401,4	157,5	+ 243,9	285,6
Section n° 2 (programme 852) <b>Prêts pour consolidation de dettes envers la France</b>	218,9	387,7	- 168,8	387,7
Section n° 3 (programme 853) <b>Prêts à l'Agence française de développement</b>	156,3	209,0	- 52,7	402,0
Section n° 4 (programme 854) <b>Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</b>	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>776,5</b>	<b>754,2</b>	<b>+ 22,4</b>	<b>1 075,3</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 2012

### B. LES DÉPENSES ET RECETTES DES QUATRE PROGRAMMES

#### 1. 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 390 millions d'euros de CP étaient prévus en LFI pour 2012 pour ce programme.

**La consommation d'AE s'est élevée en 2012 à 285,6 millions d'euros.**

Les engagements correspondent à quatre nouveaux projets : un projet de tramway dans la ville de Cuenca en Équateur (90 millions d'euros), deux projets de réhabilitation du réseau d'eau potable en Jordanie (65,8 millions d'euros) et au financement d'équipements de radiocommunication au Kenya (7 millions d'euros). D'autre part, un financement RPE s'est substitué à un prêt bancaire sur le projet de ligne à grande vitesse Casablanca-Tanger (122,8 millions d'euros).

Le taux de consommation est relativement bas, à 71,4 %, pour une **sous-réalisation** de 114,4 millions d'euros. Ce taux est cependant supérieur à celui de l'an passé (43 %).

La direction générale du Trésor explique cette sous-consommation par le retard pris par certains projets, et notamment :

- en Tunisie, 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<sup>1</sup> ;

- en Indonésie, le corridor ferroviaire de Bandung.

Le Trésor indique que ces projets « *pourraient se concrétiser au premier semestre 2013* ».

**Ces explications ne sont pas satisfaisantes à plusieurs titres.** Tout d'abord, ces projets figuraient déjà l'an dernier dans les motifs de sous-consommation des crédits de ce programme. D'autre part, des éléments conjoncturels ne sauraient justifier une sous-consommation régulière des AE.

La consommation de CP s'est élevée à 157,5 millions d'euros, soit un taux de consommation particulièrement bas (40,4 %).

Les consommations de CP les plus importantes ont concerné le projet de métro du Caire (59 millions d'euros), le financement d'un satellite d'observation au Vietnam (12 millions d'euros), le métro léger de Tunis (10 millions d'euros), divers projets d'assainissement ou ferroviaires (16 millions d'euros), ainsi que le tramway de Casablanca (21 millions d'euros). Ce dernier a été inauguré le 12 décembre dernier, en présence du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault. Votre rapporteure spéciale Fabienne Keller a également eu l'occasion d'emprunter ce tramway, dans le cadre de la mission de contrôle budgétaire qu'elle a mené au Maroc du 21 au 23 avril dernier.

La sous-consommation des CP est justifiée par la direction générale du Trésor par des facteurs exogènes (calendrier et priorités politiques des pays bénéficiaires...). De plus, elle indique qu'une consommation moindre des AE en 2011 et 2012, qui n'avaient pu être anticipées à la date des prévisions, a conduit *de facto* à une moindre consommation des CP.

**Les recettes du programme 851 se sont élevées à 401,4 millions d'euros** en 2012 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.

**La moindre recette par rapport à la prévision figurant en LFI 2012 (à hauteur de 10 millions d'euros)** correspond au décalage de remboursements des échéances de fin d'année.

Au final, cette section du compte « Prêts à des Etats étrangers » a présenté, en exécution, un **excédent de 243,9 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> « *Les infrastructures et l'urbanisme : des projets structurants de l'aide publique française au développement* », rapport d'information n° 68 (2012-2013) - 23 octobre 2012.

## **2. 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 986,6 millions d'euros en AE et en CP.

La consommation des crédits ne s'est élevée qu'à près de 40 % (387,7 millions d'euros AE = CP). Cet écart s'explique pour l'essentiel par le non traitement des dettes du Soudan. La direction générale du Trésor indique que « *les conditions pour un traitement de la dette du Soudan en Club de Paris n'ont pas été réunies en 2012* ». Elle ajoute qu'un accord pourrait intervenir en 2014. Le traitement du Zimbabwe a également été reporté.

Les recettes 2012 (218,9 millions d'euros) ont été inférieures aux prévisions (386,9 millions d'euros), du fait de la non exécution des deux opérations précitées, qui ont entraîné une moindre recette pour le compte.

Au final, cette section du compte « Prêts à des Etats étrangers » a présenté, en exécution, un **déficit de 168,8 millions d'euros**.

## **3. 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 412 millions d'euros en AE et de 318 millions d'euros en CP dans la loi de finances initiale pour 2012.

**La consommation d'AE (402 millions d'euros) se situe à un taux tout à fait satisfaisant (97,6 %).** Elle correspond à la couverture partielle de prêts souverains de l'AFD aux pays en développement et à celle de prêts non souverains.

**La consommation de CP s'élève à 209 millions d'euros en 2012, soit une sous-consommation sensible (109 millions d'euros) et un taux d'exécution de 66 %.** Celui-ci s'explique notamment par des retards dans des négociations de prêts ainsi que par la consommation d'un solde de 74 millions d'euros de CP dont disposait l'AFD en 2012, qui ont permis de faire face aux premières échéances de décaissement de 2012.

**Les recettes du programme 853** s'élèvent à 156,3 millions d'euros en 2012 et sont constituées par les remboursements en capital sur des prêts à taux fixe et dix ans de différé. Il n'y a aucun écart entre la prévision et la réalisation, dans la mesure où ces recettes sont déterminées par des engagements effectués il y a dix ans et plus, et sont donc connues avec certitude.

Au final, cette section du compte « Prêts à des Etats étrangers » a présenté, en exécution, un **déficit de 52,7 millions d'euros**.

#### **4. Le programme 854 : « Prêts aux Etats membres de l’Union européenne dont la monnaie est l’euro »**

Le **programme 854**, a été créé par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010 afin de permettre à la France de contribuer au plan de **soutien décidé en faveur de la Grèce, en vue de préserver la stabilité financière au sein de la zone euro**. Les AE correspondantes, 16,8 milliards d’euros, ont été engagées en totalité au moment de l’activation du plan.

Le deuxième plan d’assistance, décidé en juillet 2011, a confié au Fonds européen de stabilité financière (FESF) les déboursements futurs, **y compris le reste à débourser des prêts bilatéraux**. Ainsi, sur les 16,8 milliards d’euros, seuls 11,4 milliards ont été versés et les 5,4 milliards restants seront annulés.

La dernière tranche de prêt bilatéral à la Grèce a donc été versée en décembre 2011 et **ce programme va « être mis en sommeil »**, aucune dépense n’ayant eu lieu en 2012, ni aucun mouvement n’étant prévu avant le premier remboursement, qui devrait intervenir en 2020.

Ainsi, **les 3,9 milliards d’euros de CP prévus n’ont pas été consommés**.

#### **C. L’AMÉLIORATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES**

Vos rapporteurs spéciaux renouvellent leur souhait de voir développées les informations contenues dans les rapports annuels de performance.

Certes, des progrès sont à noter. Ainsi, s’agissant des projets financés par la Réserve pays émergents, les projets ayant donné lieu à des décaissements ou susceptibles d’en donner en 2013 sont mentionnés, sans toutefois que l’enveloppe prévisionnelle allouée à chaque projet soit indiquée.

En revanche, la justification au premier euro du programme 853 reste lacunaire. De même, la mesure de la performance du programme 851 pourrait être améliorée. La Cour des comptes avait suggéré en 2010 et 2011 la mise en place d’un indicateur sur la part française des prestations financées par la RPE, dans la mesure où il s’agit d’une aide liée. Un tel indicateur serait en attente de validation par la direction du budget.

### **III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »**

Le compte d’affection spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » retrace, en recettes,

le produit **de la vente de quotas carbone de l'Etat**, appelées unités de quantités attribuées (UQA), et en dépenses, les crédits engagés au titre des projets de gestion durable de la forêt et de la lutte contre la déforestation dans les pays en développement, ainsi que les dépenses en cette matière des fonds environnementaux.

Les recettes se sont élevées à 415 822 euros en 2012, contre 30 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. Cet écart s'explique par le déséquilibre entre offre et demande sur le marché des quotas carbone.

**En l'absence de recettes significatives, les dépenses prévues** en 2012 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 », comme en 2011.

Vos rapporteurs posaient l'an dernier la question de l'existence de ce compte d'affection spéciale. Il a finalement été supprimé par la loi de finances pour 2013.

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

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**

<b>I. LA CONFIRMATION D'UN PHÉNOMÈNE : LA PART CROISSANTE DE LA DÉPENSE FISCALE DANS LE COÛT TOTAL DE LA MISSION.....</b>	<b>60</b>
A. UNE CONSOMMATION SATISFAISANTE DES CRÉDITS OUVERTS .....	60
B. MAIS UNE DÉPENSE FISCALE MAL ÉVALUÉE .....	61
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>63</b>
A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI SOUFFRE D'UNE INSUFFISANTE ANALYSE DE SA PERFORMANCE.....	63
1. <i>Une consommation budgétaire globalement respectée qui profite à la politique de             mémoire .....</i>	64
2. <i>Une mesure de la performance qui reste perfectible .....</i>	65
B. UN PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » SANS MARGE DE MANŒUVRE D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	66
1. <i>Une prévision budgétaire respectée au niveau du programme mais à surveiller au             niveau des actions .....</i>	67
2. <i>Une performance qui suit les réformes entreprises .....</i>	68
C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » MAITRISÉ .....	69
1. <i>Une meilleure consommation de crédits qu'il ne paraît .....</i>	69
2. <i>Une mesure de la performance peu exploitable .....</i>	70

## I. LA CONFIRMATION D'UN PHÉNOMÈNE : LA PART CROISSANTE DE LA DEPENSE FISCALE DANS LE COÛT TOTAL DE LA MISSION

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » regroupe les programmes 167 « **Liens entre la Nation et son armée** » et 169 « **Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant** », rattachés au ministère de la défense, et le programme 158 « **Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale** » rattaché aux services du Premier ministre.

### A. UNE CONSOMMATION SATISFAISANTE DES CRÉDITS OUVERTS

L'analyse de l'exécution budgétaire 2012 fait apparaître un montant de **3,134 milliards d'euros** en AE et une dépense en CP de **3,123 milliards d'euros**. Les plafonds votés sont respectés et la **pente décroissante constante** observée depuis plusieurs années est poursuivie.

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

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2012		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 167	129,0	118,0	128,2	117,7	122,8	116,1	95,8 %	98,6 %
Programme 169	2 914,6	2 914,6	2 911,7	2 911,7	2 909,8	2 909,8	99,9 %	99,9 %
Programme 158	116,0	116,3	107,9	107,7	101,4	97,4	93,8 %	90,4 %

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 élevé de réalisation** pour les programmes 167 et 169. S'agissant du programme 158, la consommation telle qu'elle est présentée, légèrement au dessus de 90 % de consommation des crédits ouverts, s'explique en partie par la mise en œuvre d'une remarque de la Cour des comptes sur la séparation des exercices pour le versement des mensualités de rente des dispositifs des décrets n° 2000-657 du 13 juillet 2000 et n° 2004-751 du 27 juillet 2004. **La sous-consommation constatée s'explique ainsi parfaitement par cet ajustement technique** qui répond à cette préconisation.

## **B. MAIS UNE DÉPENSE FISCALE MAL ÉVALUÉE**

Les dépenses fiscales inscrites pour 2012, comme le laissait clairement entrevoir le projet de loi de finances pour 2013, totalisent un montant **actualisé de 505 millions d'euros pour une prévision de 467 millions**, traduisant un **défaut de prévision qui tend à devenir récurrent et problématique**. Pour 2011, année dont le RAP nous fournit le chiffrage définitif, on observe un **dérapage** de la dépense fiscale de **37 millions d'euros** par rapport aux prévisions. En 2012, ce dérapage sur la base des chiffres non définitifs serait de **38 millions**.

Trois types de dépenses fiscales, sur les six qui sont rattachés à cette mission<sup>1</sup>, sont chiffrés. Elles contribuent à la mise en œuvre des objectifs du **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 chiffrée à **200 millions d'euros** correspond aux évaluations contenues dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2012 ;

- 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 **270 millions d'euros**, pour une prévision de 230 millions. Elle explique cette année encore **l'essentiel du défaut de prévision constaté**. L'erreur récurrente de prévision, d'une dépense qui avait été jugée peu efficace dans le rapport établi en 2011 par l'inspection générale des finances<sup>2</sup>, n'est pas expliquée. A l'occasion de la prochaine loi de finances pour 2014, votre rapporteur spécial sera attentif aux modalités de chiffrage qui seront présentées ;

---

<sup>1</sup> *Trois types de dépenses fiscales ne font pas l'objet de chiffrage ou sont d'un niveau inférieur à 0,5 million d'euros. Il s'agit :*

*- pour l'impôt sur le revenu, des exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires ;*  
*- pour les droits d'enregistrement et de timbre, de la réduction des droits en raison de la qualité du donataire ou de l'hériter et de l'exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme.*

<sup>2</sup> *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011 (évaluation conduite en application du III de l'article 13 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014). Des scores de 0 à 3 ont été attribués selon la définition donnée à l'efficience de la dépense fiscale. Le score de 0 est attribué aux dépenses fiscales jugées, selon ce rapport, comme inefficaces, la note de 3 vient au contraire souligner une efficacité maximale de la dépense. La dépense fiscale présente avait obtenu le score de 0.*

- la déduction du revenu imposable des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant initialement estimée à 37 millions d'euros, a été actualisée en légère baisse à **35 millions**.

Votre rapporteur spécial souhaiterait formuler **trois remarques** :

- la **présentation** de la dépense fiscale doit être **sincère**.

Comme la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget le rappelle, dans la mesure où les rentes, pensions et indemnités liées 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, il est impératif que cette dépense fiscale figure dans le PAP au titre de ce programme. La Cour des comptes indique que ceci devrait être le cas lors de la prochaine loi de finances.

Par ailleurs comme l'année passée, on remarque qu'est rattachée au 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 même que cette allocation est portée par le programme 177 « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » de la mission « **Ville et logement** ». Comme l'année passée, votre rapporteur spécial regrette **un évident manque de cohérence** du traitement de cette question, et souhaite que **le chiffrage de la dépense fiscale soit rattaché à la mission qui porte le dispositif** nourrissant cette dépense.

- la dépense fiscale doit être **clairement justifiée**.

Il s'agit de tenir compte d'une observation de la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, qui indique que les bases juridiques sur lesquelles reposent les exonérations liées aux dispositifs du programme 158 mis en place par les décrets n° 2000-657 du 13 juillet 2000 et n° 2004-751 du 27 juillet 2004 ne sont pas claires. **Ce souci de clarté légitime doit être soutenu**. Il convient que le Secrétariat général du Gouvernement veille à sécuriser l'assise juridique sur laquelle repose l'exonération octroyée au titre de ces deux dispositifs.

- la dépense fiscale doit être **étudiée**.

### Évolution de la relation dépenses budgétaire / dépense fiscale 2008-2012

(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Crédits de paiement consommés</b>	3 591,8	3 467,2	3 423,2	3 255,4	3 123,3
<b>Dépense fiscale définitive (pour 2012 dépense actualisée)</b>	420	445	458	497	505
<b>Montant budgétaire global de la mission</b>	4 011,8	3 912,2	3 881,2	3 752,4	3 628,3
<b>Part de la dépense fiscale sur les crédits de paiement de la mission</b>	11,7 %	12,8 %	13,4 %	15,3 %	16,2 %

Source : commission des finances

Comme déjà constaté l'an passé, l'observation de l'évolution de la dépense fiscale ces dernières années laisse apparaître que **sa part par rapport à l'ensemble des crédits consommés pour la mission ne cesse de croître**. Ce rapport a ainsi gagné entre 2008 et 2012 **quatre points et demi**, passant de **11,7 % à 16,2 %**.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

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

L'exécution du programme 167 laisse apparaître que le renforcement déjà observé du rééquilibrage entre l'**action 1 « Journée défense et citoyenneté »** et l'**action 2 « Politique de mémoire »** se poursuit au profit de cette dernière action. La politique de mémoire consomme ainsi **12,7 % des CP** du programme en 2012 contre 9,5 % en 2011.

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

(en millions d'euros)

Programme / actions	LFI 2012		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 167</b>	129,0	118,0	128,2	117,7	122,8	116,1	95,8 %	98,6 %
<i>action 1</i>	117,0	105,9	-	-	107,9	101,4	92,2 %	95,7 %
<i>action 2</i>	12,1	12,1	-	-	14,9	14,7	123,1 %	121,5 %

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

**1. Une consommation budgétaire globalement respectée qui profite à la politique de mémoire**

L'analyse des **118 millions d'euros** votés en loi de finances initiale en CP pour une consommation de **116,1 millions en 2012** révèle une bonne prévision budgétaire globale du programme qui, cependant, masque des compensations entre ses deux actions.

En outre, ce programme a reçu de la mission « **Défense** » un **abondement de 44,24 millions d'euros et a contribué au soutien de plusieurs autres missions à hauteur de 860 000 euros**. Ainsi, l'analyse des coûts complets de ce programme laisse apparaître un montant final de dépenses de **160,4 millions d'euros** pour le programme 167 en 2012, en baisse de 2,2 millions par rapport à 2011.

L'exécution de l'**action 2 « Politique de mémoire »** atteint **14,7 millions d'euros** en 2012 pour une prévision en loi de finances à 12,1 millions, confirme **un défaut de prévision constaté depuis 2009**. Comme lors des deux derniers exercices, cette action consomme **plus de crédits** en CP par rapport aux crédits votés (+21,5 %). En 2012, le dépassement par rapport à la prévision initiale est près de trois fois supérieur à celui de 2011 avec **2,6 millions d'euros**.

Dans le détail, les dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) s'élèvent à **0,64 million** pour une prévision de 0,72 million, celles de fonctionnement apparaissent à 2,9 millions d'euros (en retrait de 100 000 euros par rapport aux prévisions), les dépenses d'investissement prévues à 1,7 million ne sont pas consommées.

Le défaut de prévision se concentre donc sur des **dépenses d'intervention**. Avec **11,1 millions d'euros exécutés en 2012** pour une prévision de 7,1 millions, ces dépenses, et plus précisément les « Subventions et transferts » connaissent une **surconsommation de 4 millions d'euros**.

Cette **forte surconsommation** s'explique par les éléments suivants :

- 1,38 million d'euros pour la rénovation des sépultures financés par un redéploiement de l'**action 1 « Journée défense et citoyenneté »** ;
- 1,15 million d'euros pour la rénovation des lieux de mémoire financés par redéploiement au sein de l'**action 2** ;
- 1 million d'euros de subvention à la fondation Auschwitz-Birkenau financés à 20 % au sein de l'**action** et pour le reste par des transferts d'autres ministères ;
- 0,5 million pour le groupement d'intérêt public GIP « Mission du centenaire de la première guerre mondiale » financés par un virement du programme 169.

Cette surconsommation est donc ainsi assumée pour 2,68 millions d'euros par des transferts extérieurs à l'**action**, le reste l'étant par redéploiement au sein de l'**action 2**.

Il faut souligner que, **même marquées par un défaut de prévision initial, les dépenses engagées s'expliquent** :

- d'une part, par des **engagements impératifs** non prévus comme l'arrêté du 5 avril 2012 qui a approuvé la convention constitutive d'un GIP ou la participation de la France à l'appel à contribution internationale formé par la Fondation Auschwitz-Birkenau ;
- d'autre part, une **accentuation de l'effort** en faveur des programmes de **rénovation** de l'**ONAC**.

A l'inverse, **les dépenses de gestion (titre 2 et fonctionnement) sont en retrait par rapport aux prévisions, ce dont il faut se réjouir**.

## 2. Une mesure de la performance qui reste perfectible

**Le programme 167 n'a qu'un seul objectif de performance touchant l'**action 1**, « Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une Journée défense et citoyenneté (JDC) de qualité pour un coût maîtrisé ». Il se juge au travers du taux de satisfaction de « l'**usager** » et du coût par participant.**

Le taux de satisfaction global est passé de **85,8 % en 2011 à 86,4 % en 2012**, pour une cible dans le PAP établie à **84,5 %**. Votre rapporteur spécial a déjà, à de nombreuses reprises, rappelé les limites d'un indicateur qui ne prend pas en compte les nombreux jeunes tombés dans la « trappe civique » qui leur fait échapper à la JDC. Reprenant une idée portée lors de la discussion de cette mission devant notre commission par notre collègue Éric Bocquet<sup>1</sup>, **il serait utile qu'un suivi soit fait auprès des « usagers non satisfaits » pour**

---

<sup>1</sup> Réunion de la commission des finances du mercredi 14 novembre 2012 portant examen du projet de loi de finances pour 2013.

**connaître les principaux motifs de leur insatisfaction** et d'enrichir ainsi qualitativement cet indicateur.

Parallèlement, le coût par jeune de la JDC à **156 euros** reste stable par rapport à 2011 (157 euros) et conforme au chiffrage du PAP qui était inférieur à **160 euros**. Pourtant, comme le rappelait l'année passée la Cour des comptes, « *le coût moyen par participant, difficilement appréciable, devra faire l'objet d'une nouvelle approche* ».

Votre rapporteur spécial s'interroge sur les différents chiffrages présentés. Si on prend en compte que cette JDC concernait en 2012 748 546 jeunes pour un coût annoncé de 116,9 millions d'euros (dont 15,6 millions de supports extérieurs au programme), on retrouve le chiffre de 156 euros. Cependant, le RAP fait apparaître pour l'action 1 un coût complet de 141 millions d'euros qui prend en compte tous les supports reçus par le programme. On peut ainsi s'interroger sur le fait de savoir s'il ne serait pas plus transparent de considérer que le coût JDC s'établit par le ratio du coût complet de l'action JDC rapporté au nombre de participants. En l'espèce, ce coût serait de **189 euros** contre, suivant le même mode de calcul, 193 euros en 2011. **Votre rapporteur spécial souhaiterait avoir une réponse du ministre sur cette proposition de modification du coût JDC** afin de tendre à une vision plus transparente de cet indicateur.

Il faut par ailleurs **renouveler le souhait que la politique de mémoire**, qui a une importance grandissante, **se voit attribuer un indicateur propre reprenant** la remarque de la Cour des comptes qui soulignait déjà, comme votre rapporteur, en 2011 ce manque.

***B. UN PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » SANS MARGE DE MANŒUVRE D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE***

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

(en millions d'euros)

Programme / action	LFI 2012		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 169</b>	2 914,6	2 914,6	2 911,7	2 911,7	2 909,8	2 909,8	99,8 %	99,8 %
<b><i>action 1</i></b>	<b>2 397,5</b>	<b>2 397,5</b>			<b>2 393,1</b>	<b>2 393,1</b>	<b>99,8 %</b>	<b>99,8 %</b>
<b><i>action 2</i></b>	<b>161,2</b>	<b>161,2</b>			<b>175,3</b>	<b>175,3</b>	<b>108,7 %</b>	<b>108,7 %</b>
<b><i>action 3</i></b>	<b>345,9</b>	<b>345,9</b>			<b>341,1</b>	<b>341,1</b>	<b>98,6 %</b>	<b>98,6 %</b>
<b><i>action 6</i></b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>			<b>0,26</b>	<b>0,26</b>	<b>2,6 %</b>	<b>2,6 %</b>

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

## 1. Une prévision budgétaire respectée au niveau du programme mais à surveiller au niveau des actions

Le programme **169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** avec ses **2 909,8 millions d'euros** en CP consommés pour une prévision initiale de **2 914,6 millions** a un taux de consommation par rapport aux crédits votés très proche de l'optimum (**99,8 %**).

Trois remarques peuvent être faites sur l'exécution de ce programme :

- Les droits à réparation de **l'action 1 « Administration de la dette viagère »** qui reprennent les dotations pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) et la retraite du combattant traduisent un rapport mécanique entre prestations et nombre de bénéficiaires. Le taux de consommation des crédits votés tel que présenté (**99,8 %**) semble très satisfaisant.

Pour autant, même si l'exécution budgétaire est très proche des prévisions, on constate une compensation entre des moindres consommations de **17,5 millions pour le versement au profit des PMI** et des **surconsommations de 13,1 millions d'euros** pour la retraite du combattant.

Dans son analyse pour 2012, la Cour des comptes constate, concernant les PMI que ces moindres consommations sont pour parties expliquées par « *des retards de traitement de dossiers* ». On peut ainsi imaginer que, **dans l'hypothèse où ces retards ne seraient pas intervenus, on aurait pu connaître une réalisation plus complexe du respect des prévisions budgétaires initiales**.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial **relève des incohérences dans les chiffages** faits dans les documents budgétaires qui lui ont été adressés. Ainsi, la dépense budgétaire du programme 169 en 2012 pour les **PMI** apparaît dans le RAP à 1 577,5 millions d'euros, puis il est indiqué, dans le même document, que le versement au programme miroir qui assure le paiement des indemnités, le programme 743 du compte d'affectation spéciale « *Pensions* », se monte à 1 574,2 millions d'euros. Les demandes d'éclaircissement de votre rapporteur spécial sont restées sans réponse.

- Concernant les crédits de solidarité de **l'action 3**, ils ont fait l'objet en 2012, comme prévu, d'un versement à l'ONAC de **20,1 millions d'euros**. Sur ce montant 5 millions étaient prévus pour le financement de **l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants (ADCS)**. Dans l'analyse du budget pour 2012, votre rapporteur spécial souhaitait que « *la revalorisation de l'ADCS ne vienne pas grever le budget des autres aides destinées au secours des anciens combattants les plus démunis.* » Or, cette année 2012 au titre de ce dispositif l'ONAC aura versé **6,08 millions d'euros à 5 114 bénéficiaires**.

Le besoin complémentaire de financement de 1,08 million est présenté par le Gouvernement comme compensé par des crédits 2010 et 2011 non consommés jusqu'alors par l'ONAC. Ces crédits s'établissaient à 1,4 million d'euros et ont permis de financer 1,08 million d'euros. Le solde des crédits reportés a ainsi été ramené à 0,3 million en 2013. Par conséquent, quelle que soit l'hypothèse retenue, **la montée en puissance du dispositif de l'ADCS se confirme**. Il est impératif de parvenir, lors de la prochaine discussion budgétaire, à un **meilleur calibrage** de la part de cette aide au sein des crédits de solidarité de l'ONAC.

- Votre rapporteur spécial souligne enfin que les **10 millions d'euros** prévus pour l'action 6 « **Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français** » ont connu une consommation plus importante qu'en 2011, mais qui reste non significative, à hauteur de 266 000 euros pour quatre indemnisations. Le possible effet du nouveau décret du 30 avril 2012, qui a élargi les zones couvertes par le dispositif, ne semble pas s'être, pour l'heure, fait sentir. On doit cependant soutenir la recommandation de la Cour des comptes qui demande qu' « *à l'avenir, il serait souhaitable que le ministère informe du nombre d'indemnisés potentiels, de demandes déposées et de dossiers instruits pour les territoires concernés.* »

Il faut souligner que la bonne **exécution du programme 169** s'explique en partie par la non-utilisation récurrente de cette enveloppe.

## 2. Une performance qui suit les réformes entreprises

**La performance du programme 169** s'améliore encore nettement cette année. Cela coïncide avec la **finalisation des réformes de l'administration des anciens combattants**.

L'indicateur du délai moyen de traitement d'un dossier de PMI, avec une cible de 380 jours, connaît une **réalisation 2012 de 455 jours** (contre 539 jours en 2010). Ces **mauvais chiffres** qui, selon les préconisations de la Cour des comptes, devraient tendre vers un délai inférieur à un an sont cependant en **amélioration** comme nous l'envisagions dès l'année dernière. **L'effort doit donc être poursuivi.**

Le second indicateur notable concerne le 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, cette année encore, de très bons résultats. Ainsi, alors que ce ratio était en 2009, avant réforme, de 12 637, on atteint en 2012 **17 175 dossiers** traités pour un objectif revu plusieurs fois en hausse et fixé à 17 000. **L'amélioration de la gestion à la suite de la réforme** se confirme cette année encore.

Un dernier indicateur, le nombre de cartes et titres traités par agent de l'ONAC, poursuit une **nette amélioration**. Après une réalisation tombée en 2010 à **113**, et remontée en 2011 à **493**, le **nombre de dossier par agent traité sera en 2012 de 957 pour un objectif initial de 803**.

Cette nette amélioration du traitement des dossiers de cartes et titres est à la fois liée à la finalisation de l'application informatique KAPTA, mais également à l'organisation du traitement de ces dossiers autour de **pôles spécialisés organisés par l'ONAC, dont votre rapporteur spécial a eu à mesurer l'impact sur la performance de la gestion des droits des anciens combattants** à l'occasion du contrôle budgétaire qu'il mène actuellement.

D'ores et déjà votre rapporteur spécial souligne que **l'organisation rationalisée des services de l'ONAC autour de pôles thématiques mutualisés est un exemple d'organisation performante.**

**C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » MAITRISÉ**

**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>	116,0	116,3	107,9	107,7	101,4	97,4	87,4 %	83,7 %
<i>action 1</i>	60,2	60,5			51,2	49,4	85,0 %	81,7 %
<i>action 2</i>	55,8	55,8			50,2	48,0	89,9 %	86,0 %

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

**1. Une meilleure consommation de crédits qu'il ne paraît**

Il faut rappeler que l'essentiel des dépenses de ce programme sont des indemnisations versées sous forme de rente ou de capital aux victimes définies par trois décrets repris au sein 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 »** prend en charge l'indemnisation créée 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 »** traduit les engagements du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004.

Ce programme voit cette année sa **prévision par rapport aux crédits votés légèrement moins bonne que l'an passé**. Cette remarque doit être nuancée par le fait qu'il s'agit de la conséquence de l'application de la recommandation de la Cour des comptes sur la séparation des exercices qui conduit au paiement de onze arrérages au lieu de douze en 2012. Cette mesure qui porte sur les dispositifs de 2000 et 2004 minimise mécaniquement mais optiquement la performance.

Les **frais de gestion**, personnel et fonctionnement, étaient initialement évalués à 3,16 millions d'euros en CP. L'exécution 2012 s'est traduite par une dépense de **3,15 millions d'euros**. Même si en 2011, selon le RAP, l'exécution de ces dépenses s'établissait à 2 millions d'euros, cet apparent dérapage n'en est pas un car :

- d'une part, en 2011, la présentation budgétaire ne prenait pas en compte les versements à l'ONAC pour frais de gestion. Ils étaient intégrés aux dépenses d'intervention de titre 6. Ces dépenses mal imputées s'élevaient selon la Cour des comptes en 2011 à 0,5 million d'euros ;

- d'autre part, en 2012, 0,5 million d'euros de l'exécution sont la conséquence d'un versement tardif du loyer trimestriel 2011 de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) et surtout sont dus au règlement d'une partie des frais de gestion 2011 de l'ONAC, qui n'avaient pas été acquittés et qui le sont désormais au sein des dépenses de fonctionnement (titre 3) ;

Particulièrement attentif aux frais de gestion, votre rapporteur spécial demandera dans le cadre de la prochaine loi de finances qu'une **analyse détaillée soit faite sur l'adéquation des locaux parisiens de la CIVS aux exigences de sa mission**.

## 2. Une mesure de la performance peu exploitables

Le **programme 158** est l'objet depuis plusieurs années de remarques de votre commission des finances comme de celles de la Cour des comptes, puisqu'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 unique porte sur 11,5 % des crédits consommés* ». Il ne peut donc pas à ce titre permettre de rendre au mieux compte de **l'usage performant des moyens financiers mis à disposition de cette politique**.

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

**M. Charles Guené, rapporteur spécial**

<b>I. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AU NIVEAU DE LA MISSION .....</b>	73
<b>II. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » .....</b>	74
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2012 : DES DÉPENSES TOUJOURS LARGEMENT CONTRAINTES.....	74
1. <i>Une prévision correctement calibrée .....</i>	74
2. <i>L'équilibre de la Caisse de retraites du CESE enfin assuré .....</i>	75
3. <i>Des effectifs en baisse et des crédits de personnel presque intégralement consommés .....</i>	76
B. UNE PERFORMANCE DIFFICILEMENT MESURABLE .....	76
1. <i>L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation » .....</i>	76
2. <i>L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution » .....</i>	77
<b>III. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ».....</b>	78
A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2012.....	78
1. <i>Une consommation maîtrisée des crédits .....</i>	78
2. <i>Une année particulière qui voit l'écart par rapport au plafond d'emplois se creuser .....</i>	79
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2012 .....	80
1. <i>Une mesure de la performance complexe .....</i>	80
2. <i>Une performance améliorée par rapport à 2011 .....</i>	80
<b>IV. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ».....</b>	82
A. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE CONVENABLE .....	82
1. <i>Les modalités de gestion des crédits .....</i>	82
2. <i>Le léger dépassement de l'autorisation accordée en AE et en CP .....</i>	82
3. <i>La poursuite de la hausse des effectifs : + 42 ETP à périmètre constant .....</i>	83
B. LES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DE LA PERFORMANCE .....	84
1. <i>La réduction des délais de jugement demeure l'objectif principal .....</i>	84
2. <i>Le redressement confirmé des résultats de la CNDA .....</i>	84
3. <i>La qualité des décisions juridictionnelles .....</i>	85
4. <i>Une légère baisse de la productivité des magistrats.....</i>	85

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 ».

Votre rapporteur spécial les examinera successivement, 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 RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AU NIVEAU DE LA MISSION

**La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010** de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoyait pour l'exercice 2012 de la mission des crédits en diminution de 4,84 % en AE et en augmentation de 1,69 % en CP.

Les crédits ouverts ont dépassé ces plafonds en AE et en CP. Toutefois, **les dépenses exécutées ont été inférieures aux crédits ouverts et sont restées dans la norme des plafonds définis par la loi de programmation.**

### Respect du budget triennal 2011-2013

(en milliards d'euros)

	AE		CP	
	2011	2012	2011	2012
Budget triennal	0,62	0,59	0,59	0,60
Crédits ouverts	0,68	0,62	0,60	0,62
Dépenses exécutées	0,65	0,59	0,57	0,61
<b>Ecart</b>	<b>+0,03</b>	<b>0</b>	<b>-0,02</b>	<b>+0,01</b>

Source : *Rapport annuel de performances 2012 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »*

## II. 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 convient cependant de relever que, dans son analyse de l'exécution budgétaire par missions et programmes pour l'exercice 2012, la Cour des comptes préconise de placer le CESE sous le régime budgétaire et comptable de droit commun.

### **A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2012 : DES DÉPENSES TOUJOURS LARGEMENT CONTRAINTEES**

Les crédits inscrits en LFI pour 2012 faisaient apparaître une **diminution de 0,3 %** par rapport aux crédits votés en 2011, dont **4 % de baisse pour les seules dépenses de fonctionnement**, ce qui témoignait des efforts du CESE pour se conformer à la règle triennale de réduction de 10 % des dépenses de titre 3<sup>1</sup> sur la période 2011-2013.

#### **1. Une prévision correctement calibrée**

Alors que 38,57 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) ont été votés en LFI pour 2012, **38,99 millions d'euros ont été ouverts en 2012** (la différence de 0,42 million d'euros correspondant aux crédits d'attributions de produits ouverts en cours d'exercice). **La quasi totalité des crédits ouverts a été consommée, tant en AE qu'en CP** (99,97 % des crédits ouverts).

---

<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 2012*	Ouverts en 2012*	Annulés en 2012	Consommés en 2012	Prévus en LFI 2012	Ouverts en 2012*	Annulés en 2012	Consommés en 2012
Programme 126 - Conseil économique, social et environnemental	38,573	38,999	0,000	38,988	38,573	38,999	0,000	38,988
<i>dont titre 2</i>	<i>32,111</i>	<i>32,537</i>	<i>0,000</i>	<i>32,526</i>	<i>32,111</i>	<i>32,537</i>	<i>0,000</i>	<i>32,526</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 2012*

Si, dans son analyse de l'exécution budgétaire de 2011 sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », la Cour des comptes avait relevé que l'égalité entre les crédits ouverts et les crédits consommés était rendue possible par un **dispositif de réaffectation interne, en fin de gestion, des crédits de titre 2<sup>1</sup> et de titre 3** non consommés, une telle pratique n'a pas eu lieu en 2012. Aussi, le **très bon calibrage de la prévision budgétaire initiale** peut-il être souligné.

L'année 2012 a vu la poursuite des opérations de **valorisation du Palais d'Iéna, dont les recettes** ont augmenté pour atteindre 1,53 million d'euros (soit + 0,43 million d'euros par rapport à la prévision en LFI pour 2012). Ces recettes, en attribution de produits sur le titre 2, ont été, en totalité, affectées 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.

## **2. L'équilibre de la Caisse de retraites du CESE enfin assuré**

**La Caisse de retraites du CESE devait faire face depuis plusieurs années à un problème structurel du financement**, les difficultés étant aggravées par le renouvellement des membres de l'institution. Le Conseil a donc entrepris, en 2011, une réforme salutaire (**rapprochement des règles de**

<sup>1</sup> *Dépenses de personnel.*

**la fonction publique, réduction de 15 % du rendement des pensions des futurs conseillers et mise en place d'une contribution de sauvegarde).**

**Ces réformes**, ainsi que les financements provenant des opérations de location du Palais d'Iéna et les économies réalisées sur le titre 2 (notamment grâce à la rémunération à la « vacation » des personnalités associées et aux nouvelles règles de présentisme des conseillers), ont permis en 2012 d'abonder de 3,4 millions d'euros supplémentaires la subvention d'équilibre de la Caisse. **L'équilibre est donc assuré jusqu'en 2018**, constat confirmé par un rapport de la direction de la sécurité sociale commandé par le CESE à la fin de l'exercice 2012.

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

Le présent programme s'appuie, en 2012, sur un total de **138 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit un **écart de 24 ETPT en moins par rapport au plafond d'emploi fixé** en loi de finances initiale (dont - 15 emplois de catégorie C). Cet écart s'explique par le fait qu'une réflexion sur la réorganisation des personnels est en cours mais également par le retard pris dans certains recrutements (administrateur et administrateur-adjoint).

Sur les **31 millions d'euros de dépenses de personnel** prévus en LFI (soit plus de 82 % du total des crédits du présent programme), **32,54 millions d'euros ont été ouverts** (en raison de l'ouverture d'1,5 million d'euros par attributions de produits) et **32,53 millions d'euros ont été consommés sur l'exercice 2012** (soit 99,97 % des crédits ouverts).

**La fongibilité asymétrique** a été utilisée pour abonder des crédits de titre 3 à hauteur de 0,3 million d'euros.

## **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 toujours davantage 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.

Les échéances électorales de l'année 2012 sont vraisemblablement responsables d'une diminution d'une part importante de l'activité du CESE,

comme la **production d'avis et d'études** : 4 avis sur **saisine gouvernementale** (contre 8 en prévision et 8 en réalisation 2011), 13 avis sur auto-saisines (contre 16 en prévision, 3 études et communications contre 12 en prévision). Concernant les **relations avec le Parlement**, le nombre **d'auditions de membres du CESE devant le Parlement diminue très significativement** par rapport à l'exécution 2011 : 6 en 2012 contre 16 en 2011.

**Une saisine parlementaire**<sup>1</sup> est recensée en 2012.

En revanche, l'activité du CESE s'est « déportée » vers la fonction « échange et dialogue » dont l'indicateur enregistre une remarquable progression : le **nombre de colloques et événements institutionnels est porté à 230** (contre 135 en prévision et 182 en réalisation 2011) et le **nombre de personnes y ayant participé atteint 42 247** (alors que la prévision affichait 16 000). Cette augmentation de fréquentation du Palais d'Iéna est la conséquence, notamment, des opérations de valorisation des locaux.

L'indicateur dédié aux **saisines par pétition** n'a toujours pas pu être renseigné en 2012, ce dispositif n'ayant alors pas encore été formellement mis en œuvre.

L'indicateur de diffusion des avis et des retombées presse connaît des résultats mitigés : si le **nombre de visites sur le site internet**, rénové en 2012, **augmente** (280 000 visites en 2012 contre 220 000 en prévision et 152 000 en réalisation 2011), le **nombre de retombées presse reste identique** à la réalisation 2011 (5 600 articles) et en deçà de la prévision (6 000 articles).

Les suites données par les décideurs publics aux travaux du CESE, mesurées par un nouvel indicateur en 2012, attestent d'une **influence positive du CESE sur les politiques publiques** : 9 dispositifs législatifs ou réglementaires reprenant des propositions du CESE sont recensés, contre 6 en 2011 et 4 en 2010.

## **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 par rapport aux saisines gouvernementales**, traitées en priorité et selon des délais fixés par le Gouvernement lui-même. En 2012, le délai moyen d'émission des avis sur auto-saisine a fortement augmenté, passant de 190 jours en 2011 à 309 jours.

---

<sup>1</sup> Le 12 octobre 2011, M. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, a saisi le CESE sur « le coût économique et social de l'autisme ». L'avis de Mme Christel Prado a été adopté et publié le 9 octobre 2012.

Les délais de traitement des saisines prioritaires restent quasi stables (19 jours en 2012 contre 21 en 2011).

**L'indicateur mesurant l'assiduité aux réunions traduit le degré d'implication des membres du CESE.** L'assiduité en plénière est restée stable à 77 % entre 2012 (78 % en 2011), mais le taux de présence en réunion de section a diminué (60 % en 2012 contre 66 % en réalisation 2011).

La maîtrise des **dépenses de fonctionnement** est évaluée par le ratio de ces dépenses rapportées au nombre de membres du CESE. Celui-ci reste identique en 2012 à celui de 2011, soit **19 445 euros par membre**.

### **III. 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 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**, désormais au nombre de **vingt**<sup>1</sup> (au lieu de vingt-sept).

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 2012**

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

**En LFI pour 2012, 214,04 millions d'euros d'AE et 214,45 millions d'euros de CP ont été votés.**

Les divers mouvements de crédits (annulations issus du décret d'avance du 30 novembre 2012 et du décret de transfert du 18 décembre 2012 et ouvertures issues de trois arrêtés de reports des 30 janvier et 28 mars 2012, ainsi que du rattachement d'attributions de produits et de fonds de concours) portent le total des crédits disponibles, en 2012, à **218,69 millions d'euros en AE et 217,44 millions d'euros en CP**.

---

<sup>1</sup> *Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des CRTC a fixé le siège et le ressort des vingt CRTC, en application de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Quinze ont leur siège en métropole (dont une en Corse) et cinq en outre-mer (cf. infra).*

**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 2012*	Consommés en 2012	Ouverts en 2012*	Consommés en 2012
Programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	218,69	206,20	217,44	204,48
<i>dont titre 2</i>	<i>180,51</i>	<i>174,85</i>	<i>180,51</i>	<i>174,85</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 2012*

En exécution 2012, **206,2 millions d'euros ont été consommés en AE et 204,48 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement à 95,2 % et 94 % par rapport aux crédits ouverts. Ces légères sous-consommations s'expliquent, pour le titre 2, par le nombre inférieur d'ETPT par rapport au plafond d'emplois et, pour les autres titres, en raison d'économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement et du report de passation de marchés.

## **2. Une année particulière qui voit l'écart par rapport au plafond d'emplois se creuser**

Les effectifs du présent programme s'élèvent à **1 783 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 2012, cet **écart représente 57 ETPT de moins que le plafond** fixé par la LFI à 1 840 ETPT.

Cet écart s'explique par une **augmentation des départs** par rapport aux prévisions (214 constatés contre 152 anticipés). Si l'on observe une **augmentation des départs en retraite ou au terme de détachements**, deux facteurs ont particulièrement impacté les effectifs du programme en 2012 :

- la **réforme des juridictions financières**, dont le dispositif d'accompagnement à la mobilité a offert le choix aux personnels des sept CRTC restructurées de quitter les juridictions financières pour intégrer d'autres administrations ou d'opter pour un changement d'affectation (occasionnant de fait une suspension des recrutements sur les postes vacants afin de faire prévaloir la priorité d'option de ces personnels) ;

- les mouvements issus de la **constitution des cabinets ministériels au printemps**, au sein desquels les départs n'ont été que partiellement compensés par les réintégrations (pourtant plus nombreuses que prévues) et les recrutements. Ce facteur n'impacte que les catégories A+.

En dépit de cette sous-consommation manifeste de son plafond d'emplois, la Cour des comptes doit conserver une marge de postes vacants afin de pouvoir faire face aux retours, difficilement prévisibles, de magistrats en détachements ou en disponibilité.

Corrélativement, sur les 185,2 millions d'euros de dépenses de personnels prévues en LFI (soit plus de 86 % du total des CP votés sur le programme), 180,51 millions d'euros ont été ouverts et **174,85 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP)**, soit un taux de consommation de 94,4 %.

## ***B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2012***

### **1. Une mesure de la performance complexe**

A l'instar des années précédentes, on peut relever que **la mesure de la performance du présent programme demeure délicate**, notamment en ce qui concerne la définition d'indicateurs pertinents 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**).

Comment traduire par des indicateurs la qualité d'un rapport ou la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique ?

### **2. Une performance améliorée par rapport à 2011**

La proportion de la masse financière jugée (indicateur 1.1) constitue la donnée pour laquelle la performance de la Cour des comptes s'améliore le plus significativement. Ainsi, alors que **la prévision initiale était de 15 % - 25 % pour l'Etat, la réalisation définitive s'établit à 52 %**. Ce pourcentage élevé s'explique par des raisons conjoncturelles : le jugement des comptes de la Caisse des dépôts et consignations qui représente à elle seule 28 % de la masse financière entrant dans le champ du contrôle.

S'agissant des comptes des collectivités territoriales, le **pourcentage est légèrement supérieur à celui de 2011** (17 % contre 16,3 %).

L'indicateur 2.3 « **Contribution des juridictions financières au débat public** », introduit en 2011 afin de mesurer, pour l'ensemble des juridictions

financières, le nombre total annuel des retombées presse par rapport public, enregistre une progression importante. Pour 2012, la réalisation atteint 3 648 retombées presse, bien supérieure à la réalisation 2011 (3 050 retombées presse recensées) et à l'objectif visé (3 500).

Néanmoins, votre rapporteur spécial considère toujours 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.

La Cour des comptes améliore encore ses **délais de réalisation des travaux par rapport à 2011**. Ainsi, le taux de respect des délais atteint-il désormais 100 % (contre 95 % en réalisation 2011 et en prévision 2012). Ce résultat s'explique par un meilleur étalement, au cours de l'année, des dates de remise des rapports demandés par le Parlement.

Les seules moindres performances notables sont recensées au sein de l'objectif « Contribuer à la performance de la gestion publique », et concernent :

- 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 15,6 % en 2012 contre 18,5 % en 2011**. 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 diminue également (de 15,2 % en 2011 à 12,9 % en 2012).

- l'indicateur de référence du programme, à savoir le « **Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics** » qui mesure la proportion de préconisations ayant fait l'objet d'une réforme, atteint 71,1 %, contre 72,5 % en 2011 et une prévision de 75 %.

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

### A. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE CONVENABLE

#### 1. Les modalités de gestion des crédits

En exécution 2012, 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 léger dépassement de l'autorisation accordée en AE et en CP

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 millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévus en LFI 2012	Consommés en 2012	Taux d'exécution par rapport à la LFI	Prévus en LFI 2012	Consommés en 2012	Taux d'exécution par rapport à la LFI
Programme 165 - Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	344,24	347,75	101,0 %	348,71	364,44	104,5 %

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 2012

**Le niveau de consommation des AE et des CP au sein du présent programme se situe légèrement au-delà de l'autorisation initialement accordée.**

Le taux de consommation des AE s'établit à 101 % avec un dépassement de 3,51 millions d'euros.

Le taux de consommation des CP se situe, pour sa part, à **104,5 %**, soit une surconsommation de 15,73 millions d'euros.

En particulier, **l'action n° 6 « Soutien »** présente un niveau de dépense très supérieur à la prévision : 105,63 millions d'euros contre 69,36 millions d'euros prévus. Toutefois, cet écart s'explique par des contraintes liées à la mise en place d'un nouveau référentiel de programmation compatible avec CHORUS, induisant une modification des imputations comptables. Il reste ainsi sans conséquence préjudiciable sur la trajectoire budgétaire globale du présent programme.

**Les dépenses d'investissement** (titre 5) enregistrent, comme en 2010 et en 2011, une sous-consommation notable, puisqu'elles s'élèvent à 10,1 millions d'euros pour une enveloppe initialement dotée de 13 millions d'euros (soit un taux de consommation de seulement 77,7 %).

### **3. La poursuite de la hausse des effectifs : + 42 ETP à périmètre constant**

En 2012, le programme « Conseil et contrôle de l'Etat » a poursuivi **l'augmentation de ses effectifs**.

Alors qu'en 2011 le plafond d'emplois avait atteint 3 575 ETPT réalisés, l'exercice 2012 s'est caractérisé par une progression de 71 ETPT pour atteindre un plafond de **3 646 ETPT** (pour une prévision de 3 655 ETPT, soit - 9 ETPT).

A périmètre constant, le présent programme gagne **42 ETP** une fois notamment intégrée l'incidence de deux mesures de transfert (+ 15 ETPT en provenance du ministère de l'intérieur et + 5 ETPT venant du ministère des affaires sociales et de la santé).

Il convient de relever que **323 ETPT sont affectés à la CNDA**, dont les moyens ont été renforcés au cours des derniers exercices pour faire face à un contentieux très lourd à gérer ainsi que l'ont souligné nos collègues Jean-Claude Frécon et Pierre Bernard-Reymond, alors rapporteurs spéciaux, 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 2012 a donc été consommé à hauteur de **99,7 %**, ce qui témoigne d'un bon calibrage de la prévision et d'une gestion conforme à cette dernière.

---

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

## ***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 2012 varie** selon les 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 26 jours**, soit un niveau supérieur à la réalisation en 2011 (8 mois et 12 jours) mais inférieur à la prévision arrêtée par le PAP pour 2012 (9 mois). Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'élève, pour sa part, à 1 an, 4 mois et 5 jours (contre une réalisation de 1 an, 5 mois et 15 jours en 2011 et une prévision pour 2012 de 1 an et 4 mois).

La situation devant **les CAA** s'est améliorée en 2012 du point de vue du délai moyen constaté pour les affaires ordinaires : 1 an, 2 mois et 1 jour, soit respectivement 12 jours et 14 jours de moins que la réalisation en 2011 et la prévision pour 2012. De même, le délai moyen prévisible pour les affaires en stock passe de 11 mois et 16 jours en 2011 à 11 mois et 11 jours en 2012 (pour une prévision 10 mois et 15 jours).

Dans **les TA**, la croissance soutenue du nombre d'affaires jugées a permis de faire passer le délai prévisible moyen de jugement à 9 mois et 28 jours (contre 10 mois et 27 jours en 2011). Concernant le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, l'objectif fixé (2 ans et 15 jours) a été nettement dépassé : 1 an, 10 mois et 6 jours.

### **2. Le redressement confirmé des résultats de la CNDA**

Les résultats enregistrés par la CNDA en 2012 **confirment le redressement observé en 2011**.

Le délai prévisible moyen de jugement (8 mois et 7 jours, contre 9 mois et 5 jours en 2011) se rapproche de l'horizon des **6 mois** fixé en prévision pour 2012, et cela malgré une grève des avocats d'un mois au cours de l'exercice budgétaire.

Engagée depuis 2009, la politique de réduction du stock ancien porte également ses fruits. La proportion d'affaires en instance dont l'ancienneté est supérieure à 1 an ne représente plus que **11,2 % du stock total** (contre 19,5 % en 2011), alors que la prévision était de 16 %.

Au total, **le plan d'action** pour la CNDA consistant en un renforcement de ses moyens humains, une modernisation de l'organisation du travail et une mobilisation de l'ensemble des personnels a fait sentir ses effets en 2012, dans le prolongement de l'amélioration de la performance déjà constatée en 2011.

### 3. La qualité des décisions juridictionnelles

En 2012, les taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des TA et des arrêts des CAA ont baissé : respectivement 17,7 % contre 18,3 % en 2011 (pour une prévision d'un taux inférieur à 15 %) et 17,9 % contre 20,2 % en 2011 (pour une prévision d'un taux inférieur à 15 %).

De même, le taux d'annulation des jugements des TA par les CAA est en diminution : 16,4 % contre 18,1 % en 2011 (pour une prévision d'un taux inférieur à 15 %). Le RAP indique que « *le contentieux des étrangers, dont la part est en progression constante dans les entrées des cours et qui est marqué par des taux d'appel et d'annulation supérieurs à la moyenne, explique [le] léger décalage par rapport à la prévision* ».

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

L'efficience des juridictions est mesurée dans le RAP par le nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe. De ce point de vue, votre rapporteur spécial constate que la productivité au sein des juridictions administratives a légèrement faibli en 2012 s'agissant des magistrats.

Le nombre de dossiers traités par membre du Conseil d'Etat a connu une diminution en 2012 en passant de 79 en 2011 à 74. Le RAP souligne à cet égard que « *les nombreux mouvements, avec notamment des départs de membres du Conseil d'Etat très expérimentés, qui ont affecté les effectifs de la section du contentieux durant l'année 2012, ainsi que la priorité donnée à l'examen des dossiers les plus anciens, donc plus lourds, expliquent cette évolution* ».

Dans les TA et les CAA, le nombre d'affaires réglées par un magistrat régresse, respectivement, de 258 et 117 en 2011 à 248 et 111. Le RAP fait observer que ces juridictions « *ayant apuré leur stock, le nombre d'affaires traitées par magistrat en légère baisse par rapport à l'année précédente, s'explique par un contexte de dossiers plus complexes à traiter, avec l'introduction de la [question préalable de constitutionnalité] et l'alourdissement du contentieux des étrangers suite à la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 [relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité]* ».

## MISSION « CULTURE »

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

<b>I. LA MISSION « CULTURE » EN 2012 .....</b>	<b>86</b>
A. UNE EXECUTION 2012 QUI RESPECTE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2009 LA PROGRAMMATION TRIENNALE .....	87
1. <i>Des annulations de crédits en gestion qui permettent d'inverser la tendance .....</i>	87
2. <i>Une maîtrise insuffisante des emplois des opérateurs et un contournement de la règle du « 1 sur 2 » .....</i>	90
3. <i>Des dépenses d'intervention stabilisées en 2012 .....</i>	92
4. <i>Une forte diminution des dépenses d'investissement .....</i>	93
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI RESTE PARTIELLE ET SANS CONSÉQUENCE RÉELLE SUR LA BUDGÉTISATION .....	93
1. <i>Une mission dont les indicateurs les plus représentatifs ne rendent compte que très partiellement de la performance .....</i>	93
2. <i>L'inscription des opérateurs dans la démarche de performance.....</i>	94
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>95</b>
A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES ».....	95
1. <i>Une exécution inférieure à la prévision initiale .....</i>	95
2. <i>Des faiblesses persistantes dans le pilotage budgétaire du programme.....</i>	96
3. <i>Une performance en progression .....</i>	96
B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » .....	98
1. <i>Une consommation des crédits qui n'a pas dépassé la prévision en LFI.....</i>	98
2. <i>Les grands projets d'investissement culturels induisent toujours des risques de dérapage .....</i>	98
3. <i>Une reconstitution contestable des crédits du spectacle vivant .....</i>	99
4. <i>Une performance globalement stable .....</i>	100
C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ».....	101
1. <i>Une légère sous consommation des crédits prévus en LFI.....</i>	101
2. <i>Une performance satisfaisante .....</i>	101

## I. LA MISSION « CULTURE » EN 2012

La maquette budgétaire, substantiellement modifiée en 2011, n'a pas connu d'évolution en 2012. En revanche deux débudgétisations ont eu lieu : afin de financer l'Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son (FEMIS) et le patrimoine déconcentré en région, deux transferts de charge à destination du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ont été opérés à hauteur de 7,83 millions d'euros et 1,28 million d'euros.

### ***A. UNE EXECUTION 2012 QUI RESPECTE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2009 LA PROGRAMMATION TRIENNALE***

#### **1. Des annulations de crédits en gestion qui permettent d'inverser la tendance**

##### *a) Des annulations de crédits*

Dotée de 2,598 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,729 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale<sup>1</sup>, la mission « Culture » a été affectée en exécution par des annulations de crédits, à hauteur de 51,46 millions d'euros en AE et 61,27 millions d'euros en CP. L'abondement de la mission culture en gestion n'a été que de 124,369 millions d'euros en AE et 12,109 millions d'euros en CP (contre 444,5 et 114,8 millions d'euros en 2011).

Les annulations<sup>2</sup> ont notamment résulté :

1) pour une **part importante des trois lois de finances rectificatives**, concernant notamment les AE des programmes 175 « Patrimoines » (- 20,985 millions d'euros) et 224 « Transmission » (- 10,515 millions d'euros) ;

2) du décret d'avance (- 12,7 millions d'euros) ;

Au total, l'exécution des crédits en 2012 s'élève à 2,546 milliards d'euros en AE et 2,650 milliards d'euros en CP sur la mission, **ce qui correspond à 97,8 % des AE et 96,3 % des CP votés en LFI et 93,5 % des AE et 96,7 % des CP disponibles après annulations et abondements en gestion**, comme le récapitule le tableau ci-dessous.

---

<sup>1</sup> Y compris fonds de concours et attributions de produits prévus en LFI.

<sup>2</sup> Qui font l'objet d'une analyse détaillée dans le II de la présente contribution.

**Consommation des crédits de la mission « Culture » en 2012**

(en euros)

	175 "Patrimoines"			131 "Création"			224 "Transmission..."			Mission		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	804 849 512	861 505 291	735 664 586	787 894 586	1 057 513 781	1 079 520 906	2 598 027 879	2 728 920 783				
2. FDC et ADP prévus en LFI	1 800 000	19 070 000	350 000	350 000	2 611 662	2 611 662	4 761 662	22 031 662				
<b>3. Total des crédits prévus en LFI (1+2)</b>	<b>806 649 512</b>	<b>880 575 291</b>	<b>736 014 586</b>	<b>788 244 586</b>	<b>1 060 125 443</b>	<b>1 082 132 568</b>	<b>2 602 789 541</b>	<b>2 750 952 445</b>				
Arrêté de report	120 241 600	28 669 176	766 917	407 629	28 068 350	13 579 786	149 076 867	42 656 591				
Décrets d'avance (net)	-3 130 228	-16 200 000	-3 700 000	-5 870 034	-6 114 466	-12 700 262	-22 314 466					
Décrets de virement (net)	-472 875	-5 772 875	-240 000	5 060 000	712 875	712 875	0	0				
Décrets de transfert (net)	2 296 616	3 296 616			-4 582 164	-4 582 164	-2 285 548	-1 285 548				
Décret d'annulation	-1 492 469	-687 185					-1 492 469	-687 185				
Rattachements de FDC et ADP	16 712 732	24 214 864	825 603	825 603	9 218 720	5 685 320	26 757 055	30 725 787				
Loi de finances rectificative (net)	-20 985 000	-22 985 000	-3 485 500	-3 485 500	-10 515 500	-10 515 500	-34 986 000	-36 986 000				
<b>4. Total des mouvements de crédits</b>	<b>113 170 376</b>	<b>10 535 596</b>	<b>-5 832 980</b>	<b>2 807 732</b>	<b>17 032 247</b>	<b>-1 234 149</b>	<b>124 369 643</b>	<b>12 109 179</b>				
<b>5. Crédits disponibles (1+4)</b>	<b>918 019 888</b>	<b>872 040 887</b>	<b>729 831 606</b>	<b>790 702 318</b>	<b>1 074 546 028</b>	<b>1 078 286 757</b>	<b>2 722 397 522</b>	<b>2 741 029 962</b>				
<b>6. Crédits consommés</b>	<b>774 413 866</b>	<b>801 843 415</b>	<b>727 602 178</b>	<b>787 495 950</b>	<b>1 044 413 809</b>	<b>1 060 851 818</b>	<b>2 546 429 853</b>	<b>2 650 191 183</b>				
<b>7. Reliquat de crédits avant reports n+1 (5-6)</b>	<b>143 606 022</b>	<b>70 197 472</b>	<b>2 229 428</b>	<b>3 206 368</b>	<b>30 132 219</b>	<b>17 434 939</b>	<b>175 967 669</b>	<b>90 838 779</b>				
<b>8. Taux de consommation des crédits prévus en LFI (6/3)</b>	<b>96 %</b>	<b>91,06 %</b>	<b>98,86 %</b>	<b>99,91 %</b>	<b>98,52 %</b>	<b>98,03 %</b>	<b>97,83 %</b>	<b>96,34 %</b>				
<b>9. Taux de consommation des crédits disponibles (6/5)</b>	<b>84,36 %</b>	<b>91,95 %</b>	<b>99,69 %</b>	<b>99,6 %</b>	<b>96,93 %</b>	<b>98,38 %</b>	<b>93,5 %</b>	<b>96,7 %</b>				

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2012

*b) Une programmation triennale respectée pour la première fois*

En loi de finances initiale, la mission culture dépassait une fois de plus les plafonds fixés dans le cadre du budget triennal 2011-2013 (à hauteur de 31,36 millions d'euros en AE et 51,36 millions d'euros en CP).

Toutefois, pour la première fois depuis 2009 et grâce aux importantes annulations de crédits intervenues en gestion, **l'exécution s'avère conforme au budget triennal**. En effet, les dépenses exécutées sont d'un niveau inférieur à celles programmées à hauteur de 20,24 millions d'euros en AE et de 27,37 millions d'euros en CP.

**Ecart aux plafonds du budget triennal 2011-2013 des crédits de la mission « Culture »**

(en millions d'euros)

		2011	2012	2013
<b>Plafond prévu par le budget triennal</b>	AE	2 708,01	2 566,67	2 621,13
	CP	2672,81	2 677,56	2685,77
<b>Total des crédits ouverts au cours de la gestion hors fonds de concours</b>	AE	2717,38	2 598,03	
	CP	2 682,06	2 728,92	
<b>Ecart cumulé 2009-2011 entre les crédits ouverts et les plafonds du triennal</b>	AE	+9,37	+31,36	
	CP	+9,25	+51,36	
<b>Dépenses de la mission hors fonds de concours</b>	AE	2 933,93	2 546,43	
	CP	2 748,45	2 650,19	
<b>Ecart cumulé 2009-2011 entre les dépenses et les plafonds du triennal</b>	AE	+225,92	-20,24	
	CP	+75,64	-27,37	

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

Comme l'indique la Cour des comptes, « *la crédibilité de la programmation triennale 2011-2013 des crédits de la mission était d'ores et déjà atteinte en raison des dépassements de dépenses intervenus dès 2011 (...) l'exécution 2012 marque donc une inflexion positive qui rompt nettement avec les exercices passés* ».

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette évolution.

*c) Une soutenabilité budgétaire qui reste 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 augmenté de 11,5%**. Comme en 2011, elles portent principalement sur les **crédits déconcentrés** du programme 175, en particulier des difficultés persistantes sont notées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) au niveau des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) : concept de charges à payer mal maîtrisé, procédure de centralisation des factures non aboutie, multitude de petites opérations en matière de monuments historiques notamment.

Il faut noter en outre qu'au niveau central, le montant des charges à payer a plus que doublé passant de 3 millions d'euros à 7 millions d'euros, hausse majoritairement due au programme 224.

**Malgré tout, la Cour des comptes estime que le montant des charges à payer ne présente pas de risque majeur pour la soutenabilité du budget 2013.**

Quant aux **restes à payer** – soit la différence entre les engagements et les paiements – ils s'élèvent à la fin de l'année 2012 à **829,53 millions d'euros**, soit une **diminution** de 10,1 % par rapport à 2011. Cette baisse est majoritairement imputable au programme 131 (-30,8 %) et s'explique par les CP consommés sur la Philharmonie de Paris 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 trois facteurs : 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 2011-2012 des charges à payer et des restes à payer**

*(en millions d'euros)*

	<b>Fin 2011</b>	<b>Fin 2012</b>	<b>Ecart 2011-2012</b>
<b><i>Charges à payer</i></b>			
P. 175	34,51	37,71	+3,2
P. 131	2,35	1,62	-0,73
P. 224	2,68	4,78	+2,1
<b>Total - Mission</b>	<b>39,54</b>	<b>44,11</b>	<b>+4,57</b>
<b><i>Restes à payer</i></b>			
P. 175	618,41	648,45	30,04
P. 131	194,71	142,84	-51,87
P. 224	109,42	101,89	-7,53
<b>Total - Mission</b>	<b>922,54</b>	<b>893,18</b>	<b>-29,36</b>

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

## **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 2012 fixait comme objectif une diminution de 93 Equivalent Temps Plein (ETP). **Cet objectif a été atteint en exécution.**

La Cour des comptes estime toutefois qu'il « *n'est pas à exclure que les réductions successives du plafond d'emplois ministériels se soient opérées au moyen d'aménagements dans la méthode de comptabilisation des emplois* ».

La bonne tenue des emplois sous plafond du ministère est néanmoins contrebalancée par **la progression moins maîtrisée des emplois des opérateurs, soit 406 emplois supplémentaires entre 2011 et 2012, alors même que le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux s'applique à eux depuis 2011**. Cette progression peut s'expliquer :

- par la transformation de services de l'administration centrale en opérateurs ;
- par l'apparition de nouveaux établissements publics qui se traduit par la création d'emplois publics ;
- par la réintégration d'emplois dans le plafond des opérateurs ;
- par l'extension des missions confiées aux opérateurs ;
- et enfin, dans une moindre mesure, par des transferts « techniques » d'emplois de l'Etat vers des opérateurs.

Il en résulte que les opérateurs sont à l'origine de la création d'emplois publics, avec **un risque pour la soutenabilité de la mission**.

#### Evolution 2007-2012 des emplois des opérateurs

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2011	2012/2007
<b>Emplois « Etat » affectés dans les opérateurs</b>	3 889	3 788	3 619	4 286	4 218	4 177	- 0,97 %	+ 7,41 %
<b>Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs</b>	14 428	14 746	14 766	14 744	14 757	15 204	+ 3,03 %	+ 5,38 %
<b>Total</b>	<b>18 317</b>	<b>18 534</b>	<b>18 385</b>	<b>19 030</b>	<b>18 975</b>	<b>19 381</b>	<b>+2,14 %</b>	<b>+5,81 %</b>

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

Par ailleurs, la Cour des comptes relève, comme en 2010 et 2011, 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**. Ainsi, de 2008 à 2012, les départs à la retraite ont systématiquement été sous-estimés en loi de finances initiale, **afin de minorer l'effort à accomplir en termes de suppressions nettes d'emplois**. En effet, le nombre de non-remplacements est calculé sur la base de la **prévision** de départs en retraite, dont il représente 50 % (un sur deux). En revanche, lorsque des départs en retraite sont constatés **au-delà de la prévision**, ils sont remplacés sur la base du **un pour un**, soit une règle beaucoup moins stricte.

Le taux effectif de non-replacement a été de 38 % en 2012 (363 départs en retraite effectifs contre 298 prévus).

Selon la Cour, la règle du « 1 sur 2 » se traduit sur la période 2010-2012 par une économie des crédits du titre 2 de 9,67 millions d'euros, dont 4,52 millions d'euros ont été redistribués sous forme de mesures de « retour catégoriel ». **Le gain net s'élève donc à 5,15 millions d'euros entre 2010 et 2012.**

*b) Deux évolutions récentes facteurs de risques*

La Cour des comptes souligne deux évolutions récentes qui pourraient peser, à moyen terme, sur la masse salariale de la mission « Culture » :

- la mise en œuvre de la loi « Sauvadet »<sup>1</sup> aura un surcoût non négligeable du fait de la titularisation d'agents contractuels sur concours et examens professionnels réservés entre 2012 et 2016 (estimé à 13,3 millions d'euros sur la période 2013-2015) ;

- la filialisation des activités des opérateurs (onze filiales recensées au 1<sup>er</sup> avril 2012) représente un risque de charge future en cas de dissolution desdites filiales.

### **3. Des dépenses d'intervention stabilisées en 2012**

Les dépenses d'intervention se sont stabilisées en 2012 (diminution de 0,1 %) : **l'atteinte de l'objectif général de baisse de 10 % des dépenses de titre 6 sur le triennal 2011-2013 reste donc difficile.**

La Cour des comptes souligne qu'une analyse à périmètre constant montre que les crédits du spectacle vivant et des arts plastiques sont en augmentation continue depuis 2009, alors que les autres dispositifs d'intervention diminuent régulièrement.

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*

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

(en euros)

	2011	2012	Evolution 2011-2012
P. 175	191 546 868	176 296 560	-15 250 308
P. 131	436 696 247	467 677 522	30 981 275
P. 224	195 810 721	179 097 351	-16 713 370
<b>Total</b>	<b>824 053 836</b>	<b>823 071 433</b>	<b>-982 403</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2012 de la présente mission

### 4. Une forte diminution des dépenses d'investissement

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

(en euros)

	2011		2012		Evolution 2011-2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P. 175	196 387 835	191 553 301	108 368 910	176 950 071	-88 018 925	-14 603 230
P. 131	39 998 881	19 588 913	7 774 217	13 664 909	-32 224 664	-5 924 004
P. 224	44 625 488	10 998 782	12 093 792	26 457 163	-32 531 696	15 458 381
<b>Total</b>	<b>281 012 204</b>	<b>222 140 996</b>	<b>30 704 899</b>	<b>217 072 143</b>	<b>-123 775 285</b>	<b>-5 068 853</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2012 de la présente mission

On note une diminution sensible des AE et une maîtrise des crédits de paiement, résultant :

- d'aléas de gestion (anticipations ou reports de chantiers, fongibilité vers des dépenses de fonctionnement connexes) ;
- des annulations de crédits en loi de finances rectificative ;
- de l'abandon et du report de projets d'infrastructures culturelles décidés à l'été 2012 (maison de l'Histoire de France, nouvelle salle de la Comédie Française, Hôtel de la Marine, Hôtel de Nevers et Tour Utrillo).

### **B. 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 »

Objectifs	Indicateurs	Performance (en % du nombre de cibles atteintes parmi les sous-indicateurs)
Accroître l'accès du public au patrimoine national	Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales	43,1 %
Inciter à l'innovation et à la diversité de la création	Renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création	49 %
Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur	Taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culturel	81,44
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	27,77 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2012 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, comme en 2011, que « *les indicateurs représentatifs de la mission paraissent peu ambitieux. Les cibles affichées pour 2015, comme celles qui avaient été fixées pour 2013, sont très peu volontaristes* ».

Par ailleurs, un certain nombre de cibles sont inchangées alors qu'elles sont déjà atteintes.

## 2. L'inscription des opérateurs dans la démarche de performance

Vos rapporteurs spéciaux notent une amélioration dans le processus de signature des contrats d'objectifs et de moyens (COM) des opérateurs de la mission. La Cour des comptes souligne notamment que le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (CNSMDP) et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) se sont dotés de COM en 2012.

Plus généralement, le nombre d'opérateurs couverts par des contrats de performance augmente tendanciellement, évolution dont se félicitent vos rapporteurs spéciaux.

Malgré tout, 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 31,57 % des crédits de paiement de la mission prévus en LFI.**

#### **1. Une exécution inférieure à la prévision initiale**

**806,65 millions d'euros en AE et 880,56 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 **918,02 millions d'euros en AE (+ 13,8 %) et 872,04 millions d'euros en CP (- 1 %)**.

**La dépense exécutée se sera finalement élevée à 774,41 millions d'euros en AE et à 801,84 millions d'euros**, soit des taux de consommation de 84,36 % et 91,95 % des AE et des CP disponibles. 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 » (79,6 %, alors que 84,86 % des AE ont été utilisées) et de l'action 4 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » (65,3 %).

Les crédits non consommés correspondent à une sous-consommation récurrente des crédits d'entretien des monuments historiques. Ils sont reportés en 2013.

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 37,9 % et 49,7 % des autorisations d'engagement consommées pour 2012).

Enfin, d'après le rapport annuel de performances, dans le total des CP consommés, la part des CP consommés par les opérateurs (42 %) continue à diminuer (50 % en 2011, 24 % en 2010), au profit des services centraux (28 % en 2012 contre 22 % en 2011 et 19 % en 2010), la part des CP consommés par les services centraux demeurant stable à 28 %.

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

### *a) L'INRAP toujours sous perfusion*

Comme en 2011, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ne bénéficiait pas de crédits en LFI. Il a cependant dû recevoir 5 millions d'euros en AE=CP par redéploiement à partir de l'action 1 et de l'action 4 afin d'assurer le bon fonctionnement, compte tenu de l'insuffisance structurelle du rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP). Ce montant est très inférieur aux mouvements de 2011 qui avaient permis d'assainir la situation de l'INRAP.

Toutefois, la réforme de la RAP devrait produire ses effets. Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs à cette évolution.

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

Vos rapporteurs spéciaux avaient relevé les deux années précédentes 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 2012 comme en 2010 et 2011, cette mesure a été financée en gestion, principalement en provenance des crédits de la réserve de précaution**. En effet, en 2012, sur un dégel de 28,1 millions d'euros en AE et de 30,47 millions d'euros en CP (pour une réserve de 33 millions d'euros en AE et 35,1 millions d'euros en CP), **20 millions d'euros en AE=CP ont été utilisés pour cette politique**. De plus, un décret de transfert a octroyé 2,32 millions d'euros supplémentaires (AE=CP) au profit de la compensation au titre de la gratuité pour les enseignants.

Cette **mauvaise méthode qui porte atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire** ne devrait pas persister puisque pour la première fois la gratuité des musées et monuments pour les jeunes de 18-25 ans a fait l'objet d'une budgétisation en LFI 2013.

## 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 2012 de la mission « Culture »*

D'après le rapport annuel de performances pour 2012, la performance du programme 175 « Patrimoines » est plutôt positive, 80 % des indicateurs renseignés témoignant d'une amélioration ou d'une consolidation des résultats par rapport à 2011, et 70 % 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, l'indicateur 1.2 relatif au développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques est atteint (et même dépassé). **L'indicateur relatif à l'avancement du récolement décennal n'atteint pas la cible prévue**, malgré un résultat en amélioration par rapport à 2011. L'indicateur relatif à la qualité de la maîtrise d'ouvrage Etat est globalement positif mais, **au regard des risques financiers associés aux grands chantiers culturels étatiques, les sous-indicateurs associés 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 globale de 7,2 % de la fréquentation des lieux patrimoniaux par rapport à 2011**. 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. **Les indicateurs de satisfaction du public respectent** ou dépassent les cibles prévues pour 2012, après une enquête au périmètre élargi incluant plus de musées et monuments par rapport à 2011 ;

- s'agissant de la diversification des financements au profit du patrimoine public, les indicateurs atteignent leur cible. Le pourcentage des ressources propres des musées nationaux augmente sensiblement, grâce à la très bonne fréquentation sur 2012, et à l'augmentation du mécénat, cependant hétérogène d'un établissement à l'autre.

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

Pour mémoire, le programme « Crédit à 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 28,9 % des crédits de paiement de la mission prévus en LFI.**

#### **1. Une consommation des crédits qui n'a pas dépassé la prévision en LFI**

**736 millions d'euros en AE et 788,2 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 131 « Crédit à 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.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 729,8 millions d'euros en AE (- 0,8 %) et 790,7 millions d'euros en CP (+ 0,3 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 727,6 millions d'euros en AE et 787,5 millions d'euros en CP, soit des **taux de consommation de 99,7 % et 99,6 % 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 710 millions d'euros, et des arts plastiques, à hauteur de 10 %, avec 76 millions d'euros.

#### **2. Les grands projets d'investissement culturels induisent toujours des risques de dérapage**

L'abandon de certains grands chantiers annoncé par la ministre de la Culture et de la communication (Maison de l'Histoire de France, nouvelle salle de la Comédie Française, Hôtel de la marine, Hôtel de Nevers et Tour Utrillo) devrait améliorer la soutenabilité des dépenses d'investissements du ministère. Toutefois les risques de dérapage existent comme le montre le

projet de la Philharmonie de Paris dont le coût prévisionnel est passé de 204 millions d'euros en 2007 à 386,5 millions d'euros en 2012<sup>1</sup>.

Pour ce projet, une partie des tranches de travaux prévues et réalisées en 2012 a dû être financée par la restitution de crédits dégelés et un transfert en provenance du programme 175. La Cour des comptes rappelle que « *le dégel, même partiel, ne peut être tenu pour acquis* », les crédits demandés pour la Philharmonie en projet de loi de finances n'ayant pas tous été obtenus, des mesures de redéploiement auraient dû être prises en gestion.

Le Palais de Tokyo a lui aussi bénéficié d'abondements en gestion, pour la fin des travaux (création d'un centre d'art contemporain dédié à la scène française), pour la réouverture et pour les expositions.

Au-delà du coût d'investissement, **une estimation et un suivi précis des coûts de fonctionnement associés aux grands investissements culturels devraient figurer dans les documents budgétaires et contribuerait sans doute à améliorer le pilotage budgétaire et à prévenir les risques de dépassement des plafonds triennaux**. Cette demande a déjà été formulée par votre rapporteur spécial Yann Gaillard dans son rapport sur la Philharmonie de Paris.

La Cour des Comptes souligne que « *plusieurs risques d'impasses de fonctionnement sont d'ores et déjà perceptibles s'agissant du Palais de Tokyo, de la Philharmonie de Paris et du Centre des archives de Pierrefitte* ». Vos rapporteurs spéciaux surveilleront donc attentivement l'évolution de ces chantiers.

### **3. Une reconstitution contestable des crédits du spectacle vivant**

Le 27 juin 2012, la ministre de la Culture et de la communication a annoncé la reconstitution des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant (23,2 millions d'Euros en AE=CP), correspondant au montant mis en réserve sur les dépenses concernées. Cependant aucun dégel n'ayant été annoncé et en l'absence d'arbitrage écrit, 23,2 millions d'euros de crédits ont été gagés, notamment sur les crédits de fonctionnement de l'Opéra national de Paris (17,7 millions d'euros).

Le dégel n'est finalement intervenu que cinq mois plus tard. La Cour des comptes souligne la **dilution des responsabilités** du fait de l'absence d'arbitrage écrit et la complexification de la gestion pour les services dont les crédits ont été gagés. En outre, elle observe que « *la procédure excessivement complexe retenue pour la reconstitution des crédits du spectacle vivant a permis de se soustraire à l'obligation d'un arbitrage écrit visé par le contrôle financier, plaçant le CBCM, garant de la soutenabilité de l'opération, dans une position des plus inconfortables* ».

---

<sup>1</sup> Cf rapport d'information (n° 55, 2012-2013) sur la Philharmonie de Paris de votre rapporteur spécial Yann Gaillard, octobre 2012.

#### 4. Une performance globalement stable

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

Objectif 1	Inciter à l'innovation et à la diversité de la création
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
Objectif 2	Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création
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
Objectif 3	Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire
Indicateur 3.1	Fréquentation des lieux subventionnés
Objectif 4	Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger
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 2012 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** par rapport à 2011 ;

- 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 de la recette moyenne par place offerte (+ 5 %) par rapport à 2011, qui s'ajoute à celle de 2011 par rapport à 2010 (+ 13 %)** ;

- au regard de la fréquentation dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire, les résultats de l'année 2012 traduisent une **hausse légère de la fréquentation**, avec le maintien 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** mais les mesures ne sont pas définitives.

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

Le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est structuré autour de **trois priorités** : 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 39,3 % des crédits de paiement de la mission prévus en LFI.**

#### **1. Une légère sous consommation des crédits prévus en LFI**

**1,060 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 ».** La loi de finances rectificative, les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 1,074 milliard d'euros en AE (+ 1,3 %) et 1,078 milliard d'euros en CP (- 0,4 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 1,044 milliard d'euros en AE et 1,060 milliard d'euros en CP, soit des taux de consommation de 96,9 % des AE et 98,4 % des CP disponibles.

Sur les six actions du programme, **c'est l'action 7 « Fonctions de soutien du ministère » qui absorbe la majorité des crédits du programme (68,8 % des autorisations d'engagement consommées pour 2012).**

#### **2. Une performance satisfaisante**

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'efficience de la gestion des ressources humaines
Indicateur 3.3	Ratio d'efficience bureautique
Indicateur 3.4	Efficience 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 2012, **le taux général régresse légèrement par rapport à 2011**. On atteint un niveau de 81,4 % d'insertion dans un emploi en rapport avec la formation reçue, et de 85,6 % pour le taux d'activité professionnelle<sup>1</sup> ;

- sur un équitable accès à la culture (EAC), l'indicateur 2.1 augmente significativement par rapport à 2011 et dépasse la cible prévue pour 2012. En revanche, le résultat 2012 relatif à l'accessibilité des lieux culturels pour les personnes handicapées n'évolue pas, se révélant toujours inférieur à la cible prévue. Enfin, les zones prioritaires sont plus nombreuses depuis fin 2011 sans augmentation parallèle des crédits d'EAC, ce qui explique que l'objectif les concernant ne soit pas atteint ;

- au regard de la rationalisation des crédits alloués aux fonctions support, les résultats sont plutôt satisfaisants.

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

**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 FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION .....</b>	104
<b>II. LA DÉRIVE DE LA MASSE SALARIALE .....</b>	107
A. UNE AUGMENTATION DU COÛT MOYEN PAR ETPT.....	107
B. LE POIDS DES DYSFONCTIONNEMENTS DU CALCULATEUR DE PAIE « LOUVOIS ». 108	108
<b>III. LA MISE EN SOMMEIL DES INVESTISSEMENTS .....</b>	109
<b>IV. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES OPEX.....</b>	110
<b>V. LA PERFORMANCE .....</b>	111

## I. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION

La loi de finances initiale (LFI) pour 2012 prévoyait pour la mission « Défense » 39,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 38 milliards de crédits de paiement (CP).

L'exécution est contrastée :

- la consommation des AE (34,8 milliards d'euros) est très **nettement inférieure à la prévision**, en raison d'une **mise en attente de nombreux programmes d'armement** dans l'attente de la nouvelle loi de programmation militaire ;

- la consommation des CP (38,9 milliards d'euros) a donné lieu à un **dépassement sensible** du fait d'un **dérapage des dépenses de personnel** et d'un provisionnement insuffisant du **surcoût des opérations extérieures** (OPEX).

Le ministère de la défense bénéficie également du **compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »**. Le compte d'affectation spéciale a été abondé pour la première fois en 2011 par des ressources exceptionnelles provenant de la cession à des opérateurs privés de bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense, d'abord issues de la bande des 2,6 GHz (936 millions d'euros). En **janvier 2012, un produit de 1,3 milliard d'euros** a été enregistré pour la cession de la bande des 800 MHz, attribuée le 22 décembre 2011.

L'évaluation des recettes pour 2012 avait été fixée en LFI à 900 millions d'euros, mais ce montant n'avait été retenu que pour équilibrer le compte, au regard des dépenses prévues.

Les **dépenses** imputées sur le CAS en 2012 s'élèvent à 1,5 milliard en engagements et 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement. Elles **relèvent exclusivement d'opérations et de programmes d'armement du ministère de la défense**.

S'agissant des recettes de cessions immobilières dont pourrait également bénéficier la mission « Défense », leur produit devrait augmenter surtout à partir de 2013, à la suite à la libération des emprises parisiennes dans le cadre du projet de regroupement à Balard des fonctions d'état-major.

## Exécution budgétaire 2012 de la mission Défense

(en millions d'euros)

	Prévision LFI y e. FDC et ADP										Ecart en %					
	AE		CP		AE		CP		AE		CP		AE		CP	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 841,2	1 903,3	1 791,9	1 789,3	1 757,1	1 791,2	1 783,0	1 780,9	-84,1	-112,1	-8,9	-8,4	-4,6	-5,9	-0,5	-0,5
01 Analyse stratégique	4,5	5,3	4,5	4,9	4,5	4,9	4,1	3,5	0	-0,4	-1,4	2,9	-6,7	-9,2	-28,4	-28,4
02 Prospective des systèmes de forces	33,6	32,7	33,6	32,7	39,8	41,7	38,8	40,8	6,2	9,0	5,1	8,1	18,5	27,5	15,3	24,8
03 Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	637,4	689,3	651,9	674,9	692,9	710,2	712	721,4	55,5	20,9	60	46,5	8,7	3,0	9,2	6,9
04 Maîtrise des capacités technologiques et industrielles	1 042,6	1 056,6	980,8	957,1	891,5	906,2	899,9	887,4	-151,1	-150,4	-80,9	-69,7	-14,5	-14,2	-8,3	-7,3
05 Soutien aux exportations	20,4	18,8	20,4	19,2	24,3	23,4	24,2	23,1	3,9	4,6	3,8	3,9	20,8	24,4	18,8	20,2
06 Diplomatie de défense	102,7	100,7	100,6	100,7	104,1	104,7	104,1	104,7	1,4	4,0	3,5	4,0	13,1	4,0	3,4	4,0
178 Préparation et emploi des forces	23 134,6	23 556,1	22 461,8	22 860,9	23 495,3	23 341,9	23 395,9	23 445,4	360,7	-214,2	934,1	584,5	1,6	-0,9	4,2	2,6
01 Planification des moyens et conduite des opérations	1 549,7	1 683,6	1 532,7	1 503,6	1 455,5	1 503,3	1 525,3	1 516,3	-94,2	-180,3	-7,4	12,7	-6,1	-10,7	-0,5	0,8
02 Préparation des forces terrestres	8 388,2	7 564,4	8 392,6	7 577,4	8 714,0	7 945,1	8 749,3	8 091,9	325,8	380,7	356,7	514,5	3,9	5,0	4,3	6,8
03 Préparation des forces navales	4 235,3	4 522,2	4 237,8	4 186,3	4 462,0	4 593,6	4 489,1	4 374,5	226,7	71,4	251,3	188,2	5,4	1,6	5,9	4,5
04 Préparation des forces aériennes	4 991,9	4 537,5	4 506,1	4 426,2	4 914,9	4 409,4	4 899,9	4 618,2	-77	-128,1	303,8	192,0	-1,5	-2,8	6,6	4,3
05 Logistique et soutien interarmées	3 319,1	4 562,3	3 052,3	4 481,2	3 199,4	4 155,0	2 983,2	4 111,4	-119,7	-407,3	-69,1	-369,7	-3,6	-8,9	-2,3	-8,3
06 Surcouts liés aux opérations extérieures	650	685,8	650	685,8	738,2	729,2	737,9	726,8	88,2	43,4	87,9	41,0	13,6	6,3	13,5	6,0
07 Surcouts liés aux opérations intérieures	0,4	0,4	0,4	0,4	11,3	6,2	11,3	6,2	10,9	5,8	10,9	5,9	2 051,1	1 454,1	2 151,2	1 626,8

212 Soutien de la politique de la défense	4 379,5	3 393,8	3 019,50	3 063,4	4 284,4	3 233,0	2 954,3	3 113,7	-95,1	-160,9	-65,2	50,3	-2,2	-4,7	-2,2	1,6	
01 Direction et pilotage	66,7	66,9	66,7	66,9	68,1	75,4	68,3	75,5	1,4	8,5	1,6	8,6	2,1	12,7	2,3	12,8	
02 Fonction de contrôle	29	27,7	29	27,4	21,9	22,1	21,9	22,1	-7,1	-5,6	-7,1	-5,3	-24,4	-20,3	-24,4	-19,4	
03 Gestion centrale	428	460,0	489,1	517,7	1 579,3	693,9	479,5	529,0	1 151,3	233,9	-9,6	11,3	169	50,8	-2	2,2	
04 Politique immobilière	2 536,3	1 559,3	1 339,8	1 169,4	1 512,1	1 415,4	1 360,8	1 307,4	-1 024,2	-143,9	21	138,0	-40,4	-9,2	1,6	11,8	
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	111,1	115,5	111,1	115,5	126,8	108,4	98,3	126,8	-15,7	-7,1	-12,8	11,3	-14,1	-6,2	-11,5	9,8	
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	398,6	507,2	398,6	507,2	401	518,6	397,5	518,2	2,4	11,4	-1,1	11,1	0,6	2,2	-0,3	2,2	
08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	58,1	69,7	57,4	70,1	54,9	67,5	54,5	66,9	-3,2	-2,2	-2,9	-3,1	-5,5	-3,2	-5	-4,5	
09 Communication	40,2	38,9	40,2	38,9	40	38,1	39,1	39,9	37,7	-0,2	-0,8	-0,3	-1,2	-0,5	-2,2	-0,6	-3,0
10 Restructurations	711,5	548,6	487,7	550,5	480,2	293,8	433,7	430,1	-231,3	-254,8	-54	-120,4	-32,5	-46,4	-11,1	-21,9	
146 Équipement des forces	13 270,6	11 864,9	10 789,0	11 043,9	9 457,4	6 471,7	10 617,1	10 536,0	-3 813,2	-5 393,2	-171,9	-507,8	-28,7	-45,5	-1,6	-4,6	
06 Dissuasion	2 603,9	3 120,4	2 689,7	2 605,5	1 737,8	2 050,8	2 410,7	2 544,6	-866,1	-1 069,6	-279	-60,9	-33,3	-34,3	-10,3	-2,3	
07 Commandement et maîtrise de l'information	3 082,0	1 512,8	620,1	446,0	1 398,7	349,7	1 105,9	449,3	-1 683,30	-1 163,1	485,8	3,3	-54,6	-76,9	78,3	0,7	
08 Projection - mobilité - soutien	1 448,3	1 740,6	1 139,4	960,3	611,9	497,3	897,1	713,5	-836,4	-1 243,3	-242,3	-246,8	-57,8	-71,4	-21,3	-25,7	
09 Engagement et combat	3 101,1	2 148,4	3 604,5	4 447,6	3 161,9	1 353,2	3 521,6	4 189,2	60,8	-795,2	-82,9	-258,4	2	-37,0	-2,3	-5,8	
10 Protection et sauvegarde	891,4	1 185,2	585,6	428,2	432,6	50,5	493,5	425,9	-458,8	-1 134,7	-92,1	-2,3	-51,5	-95,7	-15,7	-0,5	
11 Préparation et conduite des opérations d'armement	2 142,3	2 157,6	2 148,1	2 156,2	2 117,6	2 138,3	2 177,2	-24,7	-1,0	-9,8	21,0	-1,2	0,0	-0,5	1,0		
12 Parts étrangères et programmes civils	1,7	-	1,7	-	-3,1	13,6	50	36,3	-4,8	13,6	48,3	36,3	-183,3	-2 842,8	-		

## II. LA DÉRIVE DE LA MASSE SALARIALE

Comme en 2010 et 2011, les **dépenses de personnel ont été supérieures aux crédits votés** en loi de finances initiale, **malgré des effectifs inférieurs aux prévisions**. La persistance de ce déséquilibre est particulièrement préoccupante en ce qu'elle révèle un **manque de pilotage et de maîtrise de la masse salariale ainsi qu'un défaut de programmation budgétaire**. A ces difficultés chroniques s'ajoutent les **défaillances du calculateur de paie « Louvois »**.

### *A. UNE AUGMENTATION DU COÛT MOYEN PAR ETPT*

Les effectifs ont été inférieurs de 5 400 ETPT aux prévisions de la loi de finances initiales, cet écart se concentrant sur le programme 178 qui regroupe 88,3 % 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 »	8 762	8 687	-75
178 - « Préparation et emploi des forces »	257 698	252 739	-4 959
212 - « Soutien de la politique de la défense »	13 108	12 500	-608
146 - « Équipement des forces »	12 047	12 289	242
<b>Total</b>	<b>291 615</b>	<b>286 215</b>	<b>-5 400</b>

*Source : d'après le rapport annuel de performances*

Les effectifs sont en baisse de 8 017 ETPT par rapport à ceux de 2011 (294 232 ETPT). Pourtant les dépenses de personnel hors pensions sont restées stables en 2012 à (12 303 milliards d'euros contre 12 270 milliards d'euros en 2011.

**La dépense moyenne par ETPT hors pensions a ainsi augmenté de 3,1 %.** Dans le même temps les dépenses de pensions sont passées de 7,258 à 7,708 milliards d'euros, soit une hausse de 6,2 %. Les **inconvénients se cumulent : les départs en retraite qui permettent la réduction des effectifs alourdissement les dépenses de pensions sans que l'on constate pour autant une déflation des dépenses de personnel.**

L'augmentation du coût moyen tient principalement :

- à des mesures de revalorisation des plus bas salaires intervenues au 1<sup>er</sup> décembre 2011, au 1<sup>er</sup> janvier et au 1<sup>er</sup> juillet 2012 ;

- à des mesures catégorielles ;
- à une hausse du taux d'encadrement (civil et militaire) et, de manière liée, au glissement vieillesse technicité (GVT).

Alertée par les dérives déjà constatées pour l'exercice 2011, votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de réaliser une **enquête sur les rémunérations des militaires** et leur évolution depuis 2009.

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent en outre le souhait que **la prochaine révision de la loi de programmation budgétaire soit l'occasion de mesurer de manière plus fiable les effectifs réels et les économies résultant des suppressions de postes.**

Ils notent également qu'alors que **les économies réalisées sur la masse salariale devaient aider au financement de l'équipement des forces**, on assiste au **phénomène contraire**.

Le RAP explique ainsi, s'agissant du programme 146 « Équipement des forces », que le décret d'avance « *a annulé des crédits à hauteur de 234,94 millions d'euros en AE et 176,62 millions en CP sur le hors titre 2, destinés à financer les insuffisances du titre 2 et de carburant de la mission défense* ».

A peine un mois plus tard, la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a ouvert 195 millions d'euros supplémentaires en crédits de titre 2 et annulé 100 millions d'euros de crédits hors titre 2 sur le programme 146 « Équipement des forces ».

Comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, « *il est assez étonnant qu'une dépense aussi conséquente n'ait pas été anticipée au moment du décret d'avance, ce qui pose avec une acuité renouvelée la question de la gestion et de la programmation de la masse salariale du ministère* ».

#### ***B. LE POIDS DES DYSFONCTIONNEMENTS DU CALCULATEUR DE PAIE « LOUVOIS »***

Les dépenses de personnel ont également dû supporter les **conséquences financières des dysfonctionnements du logiciel de paie Louvois** :

- coûts de gestion ;
- régularisations des impayés de 2011 ;
- paiements indu en 2012 ;
- impossibilité à régulariser intégralement les avances OPEX.

L'appréciation du poids de ces différents facteurs est délicate dans la mesure où les défaillances de Louvois ont en plus eu pour effet de perturber « *la clarté et la traçabilité des dépenses de masse salariale* », comme le relève la Cour des comptes dans son analyse budgétaire.

Vos rapporteurs spéciaux **approuvent le plan d'urgence** mis en place pour faire face aux **situations les plus difficiles concernant les militaires et leur famille** et donnent acte au ministère de la défense des **actions menées pour corriger ces dysfonctionnements**, mais constatent que les difficultés perdurent en 2013, sans que rien ne laisse espérer une amélioration dans un horizon raisonnable.

Les coûts, effectivement difficilement prévisibles, liés à Louvois ne suffisent cependant pas à expliquer la surconsommation de crédit constatée en 2012 qui révèle, d'une part, un **défaut de programmation budgétaire** (sous-estimation du GVT et surestimation des économies à attendre de la réduction des effectifs) et, d'autre part, une **évolution non maîtrisée et défavorable de la pyramide des effectifs**.

### III. LA MISE EN SOMMEIL DES INVESTISSEMENTS

S'agissant du **titre 5**, la consommation de crédits de paiement est **inférieure de 745 millions d'euros à la prévision**, en raison, principalement, des annulations effectuées pour **financer pour les insuffisances du titre 2** et, accessoirement, du peu d'engagements en 2011 et 2012.

De fait, durant l'exercice écoulé, le niveau d'engagement d'AE a été particulièrement faible, s'établissant à 4,7 milliards d'euros, soit un écart de 5,3 milliards d'euros avec le montant prévu en LFI.

#### Dépenses du titre 5

(en millions d'euros)

<b>Programme</b>	<b>Prévision (y.c. FDC et ADP)</b>		<b>Exécution</b>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
P 144	152	138	155	133
P 178	468	443	564	333
P 212	1 297	941	911	789
P 146	8 151	7 848	3 199	7 131
<b>Total</b>	<b>10 068</b>	<b>9 370</b>	<b>4 740</b>	<b>8 386</b>

Source : d'après le Rap 2012

En 2011 déjà, les engagements au titre des dépenses d'investissement s'étaient inscrites en retrait de 4,1 milliards d'euros par rapport à la LFI, soit un écart de plus de 34 %.

Le retard s'accumule donc et repousse d'autant la mise à niveau des capacités opérationnelles des forces. Comme le note la Cour des comptes dans son analyse budgétaire, cette situation résulte du « *caractère inconciliable entre la trajectoire des finances publiques et la trajectoire des CP des programmes d'armement majeurs issus de la précédente loi de programmation militaire* » : face à cette impasse, le ministère de la défense « *a choisi de limiter l'utilisation des AE en faisant en sorte de ne prendre aucune décision irréversible de lancement ou d'arrêt de programme d'armement, avant les arbitrages politiques attendus en 2013* ».

Vos rapporteurs ne peuvent que s'interroger sur la **portée d'une loi de programmation** dont les éléments essentiels en matière d'investissement sont **chroniquement sous-exécutés** et qu'on abandonne complètement dès qu'une nouvelle programmation se profile.

La **sincérité budgétaire** et la **bonne gestion des investissements en matériels militaires**, dont la Cour des comptes précise avec justesse « *qu'ils s'inscrivent dans la durée, au-delà d'une décennie, et nécessitent une planification à moyen et long terme qui va au-delà de l'horizon du pluriannuel budgétaire* », imposent de trouver une **meilleure adéquation entre les « contrats opérationnels » fixés aux Armées, les programmes d'investissement et les moyens budgétaires** que l'Etat est effectivement prêt à mobiliser compte tenu des contraintes financières qui sont les siennes.

#### **IV. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES OPEX**

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) s'est révélé encore une fois insuffisant** pour faire face aux besoins réels de financement.

Les dépenses au titre des OPEX se sont en effet élevées en 2012 à **873 millions d'euros**, quand la loi de finances initiale ne prévoyait un surcoût que de 630 millions d'euros.

Le dépassement a été couvert pour 56 millions d'euros par des **remboursements versés par les Nations-Unies** et pour le solde par un **abondement de la réserve de précaution interministérielle**.

Ce dépassement confirme le **défaut de construction budgétaire** que relevaient vos rapporteurs au sujet de la LFI pour 2012 estimant que « *le Gouvernement n'avait pas voulu s'engager vers une budgétisation du coût total des OPEX* ». En effet, **les opérations de 2012 étaient pour l'essentiel prévisibles** et le surcoût finalement constaté se révèle comparable à ceux des années 2008 à 2011 (hors opération Harmattan).

L'impact du retrait d'Afghanistan a été neutre, les économies réalisées ayant été effacées par les dépenses logistiques.

## V. LA PERFORMANCE

Comme les années précédentes, les rapporteurs spéciaux ont retenu comme particulièrement significatif l'indicateur 178-5.1 qui mesure **la capacité des armées à faire face, avec des moyens conventionnels, à une menace très grave contre les intérêts de la France.**

### Indicateur 178-5.1 : Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision mi 2012	2012 Réalisation	2013 Cible PAP 2012	(en %)
<b>Armée de terre</b>	98,6/100/95	98,5/100/82,6	98,5/100/82,5	98,5/100/80	98/100/80	100/100/82,5	
<b>Marine</b>	53/79/32	67/100/33/50	70/66/64/50	66/68/25/45	59/63/30/48	75/75/50/50	
<b>Armée de l'air</b>	69/77/60/57	81/53/69/80	65/65/65/60	60/49/68/59	61/50/58/53	65/65/65/65	
<b>SSA</b>	86	85,2		90	83,7	89,8	90
<b>SEA</b>	80	84,5		90	90	90	
<b>DIRISI</b>	99,66	99,5		95	99	99,8	95

Source : RAP 2012

« *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 4 nombres représentatifs successivement, en pourcentage de temps, du respect du contrat pour les composantes groupe aéronaval (GAN), groupe amphibie (GA), groupe d'action maritime (GAM) et groupe de guerre des mines (GGDM).*
- pour la composante aérienne : par 4 nombres représentatifs des capacités chasse, transport, soutien et hélicoptère ;*
- pour le SSA : par un nombre global d'équipes chirurgicales (y compris 3 équipes de praticiens spécialisés en fin de formation) ;*
- pour le SEA : par la capacité globale à répondre au contrat opérationnel ;*
- pour la DIRISI : par le taux de disponibilité du réseau de communication national SOCRATE. »*

Source : RAP 2012

En 2012, cette capacité est **globalement en baisse** par rapport à l'année précédente et en deçà des prévisions.

La performance de l'**Armée de terre** souffre, malgré des chiffres flatteurs, de nombreux manques techniques : faible disponibilité des drones

tactiques (SDTI), niveau critique pour les capacités de communications satellitaires, de défenses sol-air et de production d'énergie. Il est également souligné que certains des moyens des forces terrestres seraient rapidement saturés.

La capacité de la **Marine**, dont la performance annuelle est en deçà du réalisé 2011, a été lourdement entamée par la taille critique des parcs et la faible disponibilité des moyens d'escorte (bâtiments ravitailleurs, frégates de lutte anti-sous-marin, SNA), communs à l'ensemble des composantes de la fonction stratégique intervention. La priorité a été donnée au groupe aéronaval, tandis que les capacités d'intervention du groupe amphibie et du groupe d'action maritime ont pâti des indisponibilités matérielles des Atlantique 2 (ATL2), des Lynx, des sous-marins nucléaires d'attaque, ainsi que des moyens de lutte sous la mer associés.

La performance de l'**Armée de l'air**, inférieure à la prévision, a souffert d'un manque de disponibilité des flottes aéronefs globalement. Sa capacité de transport a été particulièrement défaillante, mais il s'agit là d'un problème structurel lié au vieillissement des C160 Transall et au retard du programme A400M. En 2013, le déclenchement de l'opération Serval a jeté une lumière crue sur ces difficultés et sur la dépendance des forces françaises à l'égard des moyens de transport aérien de ses alliés. On devrait toutefois constater, surtout en 2014, un début d'amélioration grâce à la livraison des premiers A400M et à la pleine exploitation des huit Casa CN 235-300. L'Armée de l'air a également dû en 2012 reconstituer ses capacités de support opérationnel (avions radar et ravitailleurs) entamées par l'opération Harmattan.

De manière générale, on constate que le sous-investissement est le principal facteur limitant s'agissant des capacités de projection et d'intervention des forces armées.

**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 2012 .....</b>	114
A. LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : UN EXERCICE MARQUÉ PAR UN PROJET IMMOBILIER D'AMPLEUR, LA TENUE DES ÉLECTIONS N'AYANT QU'UN EFFET MARGINAL .....	114
1. <i>Une exécution satisfaisante et l'ouverture de 370 millions d'euros de crédits supplémentaires.....</i>	114
2. <i>Des effets limités de la tenue des élections législatives et présidentielles en 2012 .....</i>	115
B. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » : UN EXCÉDENT DE 30 MILLIONS D'EUROS.....	116
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION ET DU BUDGET ANNEXE.....</b>	116
A. L'ACTION DU GOUVERNEMENT UNE ANNÉE D'ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ET PRÉSIDENTIELLES .....	116
1. <i>Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » .....</i>	116
2. <i>Le programme 308 « Protection des droits et libertés ».....</i>	118
3. <i>Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».....</i>	119
B. LA DIFFUSION PUBLIQUE : UNE MONTÉE EN PUISSANCE ATTENDUE.....	120
1. <i>Le programme 623 « Edition et diffusion ».....</i>	121
2. <i>Le programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications ».....</i>	121

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2012

### ***A. LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : UN EXERCICE MARQUÉ PAR UN PROJET IMMOBILIER D'AMPLEUR, LA TENUE DES ÉLECTIONS N'AYANT QU'UN EFFET MARGINAL***

La mission « Direction de l'action du Gouvernement », dotée d'un budget d'environ un milliard d'euros en crédits de paiement (CP), regroupe des entités très hétérogènes. En effet, elle comprend trois programmes aux enjeux très différents : le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (50 % des CP de la mission), le programme 133 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (42 %), intégré à la mission depuis 2011, et le programme 308 « Protection des droits et libertés » (8 %), créé en 2009.

#### **1. Une exécution satisfaisante et l'ouverture de 370 millions d'euros de crédits supplémentaires**

La loi de finances initiale (LFI) hors fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) a fixé à 1,09 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,13 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) le budget de la mission. Par rapport à l'année précédente, les crédits de LFI sont en hausse d'environ 2 %, hausse qui se retrouve en exécution.

Cependant, des ouvertures et annulations de crédits relativement importantes ont eu lieu en cours d'exercice : elles représentent au total 528 millions d'euros en AE, et correspondent à une augmentation des autorisations d'engagement à hauteur de 520 millions d'euros, soit 48 % du montant des crédits ouverts en LFI. Sur ces 520 millions d'euros, il convient de souligner que 370 millions d'euros relèvent de l'ouverture de crédits (en AE seulement) dans la perspective de la signature du protocole locatif entre l'Etat et une société immobilière relatif à un projet immobilier d'envergure qui vise à regrouper sur un site unique divers organismes relevant de la mission. Cette somme, qui correspond aux futurs loyers qui devront être versés, est la traduction de la décision de mener à bien ce projet, qui engage l'Etat sur plusieurs années.

L'ensemble de ces modifications ayant eu un impact sur le budget de cette mission, celui-ci a ainsi été porté à 1,61 milliard d'euros en AE et diminué à 1,11 milliard d'euros en CP.

**L'ouverture de 370 millions d'euros en AE explique que le taux d'exécution de la mission soit relativement faible en AE : 73,19 %, soit 1,18 milliard d'euros, alors qu'en CP, le taux d'exécution est élevé, à 95,37 %, soit 1,06 milliard d'euros.**

### Exécution des crédits en 2012

(en milliard d'euros)

	LFI	LFI (y compris FDC et ADP)	exécution	taux d'exécution
AE	1,09	1,61	1,18	73,19 %
CP	1,13	1,11	1,06	95,37 %

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances 2012

A titre de comparaison, en 2011, votre rapporteur spécial relevait une consommation des crédits à hauteur de 93,21 % en CP.

Aussi, abstraction faite de l'ouverture exceptionnelle des AE en raison d'un projet immobilier particulier, **votre rapporteur spécial considère que l'exécution de cette mission est satisfaisante.**

Les dépenses de personnel représentent plus de 25 % des dépenses totales (en AE et en CP). C'est pourquoi, les indicateurs de performance s'attachent notamment à mesurer les efforts de rationalisation et de mutualisation : le projet immobilier de Ségur-Fontenoy, qui vise à regrouper plusieurs entités de cette mission, et qui a nécessité l'ouverture de 370 millions d'euros en AE en cours d'année, s'inscrit également dans cette perspective.

## 2. Des effets limités de la tenue des élections législatives et présidentielles en 2012

Lors du précédent exercice, votre rapporteur spécial insistait sur les fréquentes modifications du périmètre budgétaire de cette mission, à la fois dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances mais aussi en cours d'année. Les modifications, marginales, qui ont affecté la mission au cours de l'exercice 2012 sont liées au contexte électoral. Ainsi, par exemple, le Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances a été supprimé, alors qu'un ministère des Droits des femmes a été créé, nécessitant la prise en compte des personnels dans la « réserve cabinets » qui relève de la mission.

Cette mission, et en particulier le programme 129, étant étroitement liés au travail gouvernemental, la tenue d'élections législatives et présidentielles en 2012 a eu un impact, notamment en gestion mais sans incidence sur le solde budgétaire. Ce contexte particulier conduit également à s'interroger sur la pertinence de certains indicateurs de performance (*cf. infra*).

### **B. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » : UN EXCÉDENT DE 30 MILLIONS D'EUROS**

Ce budget annexe regroupe deux programmes : le programme 623 « Edition et diffusion » et le programme 624 « Pilotage et activité de développement des publications ». Le premier correspond aux activités d'édition, d'imprimerie et de services de la direction de l'information légale et administrative (DILA), tandis que le second couvre les activités de vente de la DILA.

**Le taux d'exécution est de 95,36 % en AE et de 91,03 % en CP.** Les crédits ouverts au titre de l'année 2012 s'élevaient à 185,5 millions d'euros en AE et de 190,68 millions d'euros en CP.

**Les recettes**, d'un montant de 210,8 millions d'euros, soit 10,5 millions d'euros de plus que la prévision, **ont permis de dégager un excédent de 37,2 millions d'euros**, reversé au budget général de l'Etat.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION ET DU BUDGET ANNEXE**

### **A. L'ACTION DU GOUVERNEMENT UNE ANNÉE D'ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ET PRÉSIDENTIELLES**

Comme le constate la Cour des comptes, « *la gestion de la mission a été « atypique » en 2012 du fait du changement de Gouvernement, la vie de beaucoup d'organismes gérés par la mission, notamment pour les programmes 129 et 308, étant très liée à la conjoncture et à la politique<sup>1</sup>* ». Pour autant, l'effet budgétaire est marginal.

#### **1. Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**

Les crédits (533 millions d'euros en CP) ont été **sous-consommés (le taux d'exécution s'élevant 82,96 %)**, mais la sous-exécution est massive en AE – seules 57,97 % des AE ont été consommées – en raison de l'ouverture de crédits liés au programme immobilier de Ségur-Fontenoy. En 2011, à titre de comparaison, le taux d'exécution était de l'ordre de 88 % en CP.

En effet, les crédits mis en réserve initialement au titre de la réserve de précaution (0,5 % des crédits du titre 2 et 6 % hors titre 2, soit au total 20,9 millions d'euros) ont été partiellement annulés en loi de finances rectificative. Alors que le gel relatif au dispositif « Insertion des personnes

<sup>1</sup> *Cour des comptes, analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et par programme – Exercice 2012, Direction de l'action du Gouvernement, mai 2013.*

handicapées dans la fonction publique » a été en partie levé, les crédits « gelés » au titre de la réserve pour le fonds « Etat exemplaire » (soit 700 000 euros) le sont restés.

*a) Des mouvements de crédits fréquents au cours de l'exercice 2012*

Les ressources du programme 129 ont été modifiées à plusieurs reprises au cours de l'année 2012 : à des reports de crédits s'ajoutent trois décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles, un décret de virement (du programme 133 au programme 129), des décrets de transfert entrant et sortant.

Les lois de finances rectificatives<sup>1</sup> ont modifié les crédits de ce programme : la dernière a ouvert des crédits, à hauteur de 370 millions d'euros en AE, tandis que les deux précédentes ont respectivement annulé 8,9 millions d'euros sur la réserve de précaution et prévu un transfert de ce programme, à hauteur de 1,1 million d'euros vers la mission « Enseignement scolaire ».

**(1) La coordination de la sécurité et de la défense : des relations poreuses avec la mission « Défense »**

S'agissant de la coordination de la sécurité et de la défense, l'écart par rapport à la LFI s'élève à 64,9 millions d'euros (CP), en raison des décrets de transfert précités au profit de la mission « Défense ».

En effet, cette action fait l'objet de mouvements de crédits particulièrement importants, qui sont justifiés par « *le changement de schéma directeur immobilier de montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information*<sup>2</sup> » (ANSSI). De tels transferts, déjà mis en évidence par votre rapporteur spécial lors de l'exercice précédent, rendent difficile l'analyse de l'exécution.

**(2) La coordination du travail gouvernemental : des effets budgétaires limités de la tenue des élections**

L'action 1, relative à la coordination du travail gouvernemental, est la plus susceptible d'être affectée par la tenue des élections. Elle enregistre effectivement une sous-consommation des crédits à hauteur de 2,7 millions d'euros, qui s'explique par le changement de Gouvernement. Outre des vacances de postes dans les cabinets ministériels, des structures ont été supprimées (par exemple le Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances) tandis que d'autres ont été créées (Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat).

De plus, en raison de la période électorale et de son obligation de réserve, le service d'information du Gouvernement (SIG), a consommé moins de crédits qu'initialement prévu.

---

<sup>1</sup> Lois de finances rectificatives n°2012-354 du 14 mars 2012, n°2012-958 du 16 août 2012 et n° 1510 du 29 décembre 2012.

<sup>2</sup> Rapport annuel de performance 2012 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012.

### (3) Des modifications marginales des autres actions

L'action relative à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) enregistre une surconsommation d'un montant de 9,6 millions d'euros, qui a été permise par le report des crédits issus de l'attribution de produits. Il s'agit du produit des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants.

Concernant l'administration territoriale et comme pour l'exercice 2011, la sous-consommation, à hauteur de 7,6 millions d'euros, s'explique par des vacances frictionnelles pour le recrutement de personnel des directions départementales interministérielles (DDI) et auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR).

**Aussi, si la gestion de ce programme a pu être effectivement atypique en 2012, notamment au niveau opérationnel, l'effet sur la consommation des crédits est marginal.**

#### *b) La difficile appréciation de la performance en année électorale*

L'évaluation de la performance est rendue difficile par l'hétérogénéité des structures et la diversité des actions menées, relativement indépendantes les unes des autres.

S'agissant du taux d'exécution des lois promulguées, la méthode de calcul a dû être adaptée afin de prendre en compte le changement de Gouvernement. Ainsi, le taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la treizième législature atteint 85,5 %, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.

De plus, le niveau de satisfaction à l'égard de la communication gouvernementale, en augmentation, paraît davantage résulter du contexte que des moyens mis en œuvre par le SIG, qui concentre en période électorale son action sur des projets de communication plus consensuels.

Aussi, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de certains des indicateurs, et les enseignements susceptibles d'en être tirés, dans la mesure où ils semblent être davantage corrélés au contexte qu'à l'efficacité de la dépense publique.

## 2. Le programme 308 « Protection des droits et libertés »

#### *a) Un programme soumis à des gels importants*

Les crédits ouverts s'établissaient à 93,5 millions d'euros en CP (hors FDC et ADP), mais seuls 89,6 millions d'euros de crédits ont été effectivement ouverts, soit une diminution de 2,5 % par rapport à l'exercice précédent. **Le taux d'exécution constaté s'élève à 93 % (en AE et en CP) comme l'année précédente.** La réduction des crédits représente 4 % du montant initial (hors FDC et ADP).

En effet, trois gels différenciés sont intervenus : une réserve de précaution (0,5 % des crédits de titre 2 et 6 % des crédits hors titre 2) qui a été quasi intégralement annulée par une LFR, le gel « Fonds Etat exemplaire », et le gel relatif au dispositif « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique », ce dernier ayant fait l'objet d'un dégel partiel.

Votre rapporteur spécial a rencontré plusieurs des organismes relevant de ce programme, qui ont insisté sur la difficulté à laquelle ils font désormais face : leurs dépenses sont rigides s'agissant des dépenses de personnel et en matière d'immobilier, et les mesures de gel de crédits amputent donc les dépenses d'intervention, ce qui obère leur capacité à mener de nouvelles actions.

*b) Les marges de manœuvre d'une nouvelle institution constitutionnelle : le Défenseur des droits*

Le Défenseur des droits a été créé en 2011, en fusionnant plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) préexistantes. Il bénéficie d'un budget de 29 millions d'euros (CP).

Plus de 73 % de son budget annuel est consacré à des dépenses obligatoires – qu'il s'agisse de dépenses de personnel ou de loyers, ces derniers étant particulièrement importants du fait de la fusion d'entités existantes et du maintien de l'implantation sur deux sites distincts.

Les dépenses d'immobilier du Défenseur des droits s'élèvent à 5 millions d'euros, soit 17 % de son budget annuel. Aussi, votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à la solution qui sera proposée à l'expiration de ses baux, fin 2014.

### **3. Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »**

Ce programme et ses indicateurs (ratio d'efficience bureautique, dépenses de fonctionnement par agent, optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau) sont marqués par une spécificité : il ne s'agit pas directement d'une politique publique, mais bien de la seule gestion des services déconcentrés de l'Etat. D'où les deux actions de ce programme : d'une part, les dépenses relevant du fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (action 1) et, d'autre part, les loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées (action 2). Ce programme est donc marqué par la recherche de rationalisation des dépenses de fonctionnement et de mutualisation des achats.

*a) Une sous-budgétisation nécessitant un dégel de la réserve de précaution initiale*

Alors que la LFI prévoyait l'ouverture de CP à hauteur de 451 millions d'euros (fonds de concours et attribution de produits compris), le

total des crédits consommés s'élève à 441 millions d'euros, **soit un taux d'exécution de 98 %**. Cependant, en AE, 154 millions d'euros ont été ouverts (hors FDC et ADP), dont 109 millions d'euros correspondant à l'acquisition par l'Etat d'un immeuble hébergeant les services de la préfecture de la région Ile-de-France.

Comme pour les autres programmes de cette mission, ont été appliqués aux crédits de ce programme **trois gels** (mise en réserve de précaution initiale, « Fonds Etat exemplaire » et gel relatif au dispositif « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique »), pour un montant total de 36,7 millions d'euros. Cependant, une partie de la réserve a été dégelée après arbitrage du Premier ministre dès le mois de janvier.

*b) La difficile pertinence des indicateurs*

Seuls trois indicateurs mesurent la performance de programme, dont l'un relatif au ratio surface utile nette (SUN) / poste de travail. Or, il existe un décalage entre la mesure permise par cet indicateur et la réalisation effective de l'objectif affiché.

En effet, si les effectifs diminuent, la SUN ne diminue pas immédiatement et dans les mêmes proportions, d'où une hausse du ratio utilisé comme indicateur. À moyen et long termes, la perspective et les efforts sont donc les bons, mais l'effet, à court terme, sur l'indicateur, est au contraire négatif. C'est pourquoi, de telles politiques de rationalisation et de mutualisation doivent être évaluées sur des périodes suffisamment longues.

***B. LA DIFFUSION PUBLIQUE : UNE MONTÉE EN PUISSANCE ATTENDUE***

Votre rapporteur partage la recommandation de la Cour des comptes, selon laquelle la promotion de la DILA devrait être renforcée auprès des administrations, qui peuvent s'adresser à elle hors procédure de marchés publics.

En 2012 et pour la première fois, les rapports annuels de performance ont été imprimés par la DILA.

Comme lors des exercices précédents, les recettes sont principalement constituées par les revenus des annonces légales. Or, depuis 2009, elles s'avèrent toujours nettement supérieures aux prévisions, mais un nouveau système d'évaluation devrait permettre une estimation plus fine à l'avenir. En 2012, les recettes sont supérieures de 10,5 millions d'euros aux prévisions (soit 210 millions d'euros), correspondant à 105 % du montant prévu, tandis que, s'agissant des dépenses, le taux d'exécution s'élève à 91 % (en CP), sur un total de 190,7 millions d'euros de CP ouverts.

## **1. Le programme 623 « Edition et diffusion »**

S'agissant de l'édition et de la diffusion, sur 100,9 millions d'euros de crédits disponibles (en CP), 92,3 millions d'euros de crédits ont été effectivement consommés (CP), soit un taux d'exécution de 91 %, légèrement supérieur à celui constaté en 2011 (88 %).

La modernisation de la DILA s'est poursuivie, avec notamment l'arrêt de la publication de l'édition papier du Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et des projets d'ampleur en matière de dématérialisation.

Le nombre d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) a diminué, passant de 419 à 411. Ces mesures de réduction des effectifs affectent en premier lieu les emplois de contractuels.

La performance mesurée par divers indicateurs, s'agissant tant de la satisfaction des utilisateurs que de la gestion, est positive. Cependant, si une telle mesure paraît pertinente, elle ne participe pas, à ce stade, à la définition de la programmation budgétaire.

## **2. Le programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications »**

Concernant les activités de pilotage et de développement des publications, les crédits de paiement ouverts s'élèvent à 89,7 millions d'euros et 81,3 millions d'euros de crédits ont été effectivement consommés, soit une sous-exécution d'environ 10 %. Les effectifs ont également diminué de 19 ETPT, passant de 368 à 349.

Les objectifs retenus concernent la gestion immobilière, des ressources humaines et la bureautique, conformément aux missions de soutien assignées au programme. Les objectifs sont atteints ou du moins s'améliorent par rapport à l'année 2011, sauf s'agissant de la part des travailleurs handicapés dans l'effectif réel.

**MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET  
AMÉNAGEMENT DURABLES »,  
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION  
AÉRIENS » ET COMPTES SPÉCIAUX « 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,  
rapporteurs spéciaux**

<b>I. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES EN 2012 .....</b>	124
A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABLE, QUI COUVRE DE NOMBREUSES POLITIQUES PUBLIQUES .....	124
<i>1. Une maquette stable en 2012 .....</i>	124
<i>2. Des ajustements de périmètre à compter de 2013 .....</i>	124
B. UNE EXÉCUTION 2012 SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS INITIALES, MALGRÉ DES EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE .....	125
<i>1. D'importants mouvements de crédits en gestion .....</i>	125
<i>2. Une contribution inégale des opérateurs à la maîtrise de la dépense .....</i>	127
C. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSE DES DÉPENSES FISCALES.....	127
D. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL GLOBALEMENT SATISFAISANTE .....	128
E. UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE STABLE ET PLUS REPRÉSENTATIF DES CRÉDITS DE LA MISSION .....	129
<i>1. Des indicateurs de mission couvrant une part significative des crédits .....</i>	129
<i>2. Un dispositif de mesure de la performance stabilisé en 2012 .....</i>	129
<b>II. LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » : ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	130
A. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » .....	130
<i>1. Une organisation budgétaire peu lisible .....</i>	130
<i>2. Des interrogations sur la politique d'investissement dans les prochaines années .....</i>	131
<i>3. Une performance contrastée .....</i>	132
B. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » .....	133
<i>1. Une exécution globalement conforme à la prévision budgétaire .....</i>	133
<i>2. Une performance assez satisfaisante .....</i>	134
C. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE » .....	135
<i>1. Une exécution proche de la prévision .....</i>	135
<i>2. Une situation financière en amélioration, mais qui demeure fragile .....</i>	136
<i>3. Une performance globalement satisfaisante .....</i>	136

D. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ » .....	137
1. <i>Une exécution légèrement inférieure à la prévision</i> .....	137
2. <i>La création d'une nouvelle action dédiée au fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE)</i> .....	138
3. <i>La sous-budgétisation des politiques en faveur des milieux et des espaces marins</i> .....	138
4. <i>Des résultats mitigés dans le domaine de l'urbanisme, mais des progrès dans le domaine de l'eau et de la biodiversité</i> .....	139
E. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » .....	139
1. <i>Une exécution presque conforme à la prévision</i> .....	140
2. <i>La situation financière dégradée du nouvel Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)</i> .....	141
3. <i>Une performance qui varie selon les objectifs</i> .....	141
F. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » .....	142
1. <i>Une exécution largement inférieure à la prévision</i> .....	142
2. <i>Une sous-consommation récurrente des crédits dévolus aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT)</i> .....	143
3. <i>Une performance qui varie selon les différents types de risques</i> .....	144
G. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » .....	145
1. <i>Une exécution inférieure à la prévision initiale</i> .....	145
2. <i>La diminution régulière des dépenses de l'après-mines, du fait de l'évolution démographique</i> .....	146
3. <i>Des performances en progression en ce qui concerne les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables</i> .....	146
H. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER » .....	147
1. <i>Une exécution supérieure à la prévision</i> .....	148
2. <i>Des besoins en AE supérieurs de plus de 20 % aux prévisions</i> .....	149
3. <i>Une performance globalement satisfaisante</i> .....	150
<b>III. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » .....</b>	<b>150</b>
A. UN BUDGET ANNEXE À NOUVEAU DÉFICITAIRE .....	151
1. <i>Des recettes conformes à la prévision malgré une chute du trafic aérien et des redevances associées</i> .....	151
2. <i>Des dépenses en augmentation globalement maîtrisées</i> .....	152
3. <i>Un exercice à nouveau déficitaire</i> .....	152
4. <i>Un recours à l'emprunt devenu problématique</i> .....	152
B. UN MEILLEUR PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE .....	153
1. <i>Des résultats relativement hétérogènes</i> .....	153
2. <i>La poursuite de la modernisation de la gestion</i> .....	154
<b>IV. LES COMPTES SPÉCIAUX .....</b>	<b>155</b>
A. « AIDS À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » .....	155
1. <i>Un compte enfin à l'équilibre</i> .....	155
2. <i>Une politique publique dont les effets sont difficiles à observer</i> .....	156
B. « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS » .....	157

## I. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES EN 2012

### A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABLE, QUI COUVRE DE NOMBREUSES POLITIQUES PUBLIQUES

#### 1. Une maquette stable en 2012

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, énergie et climat.

Elle relève principalement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les programmes 174 « Energie, climat et après-mines » et 181 « Prévention des risques » étaient gérés conjointement avec le ministère chargé de l'industrie jusqu'au milieu de l'année 2012, tandis que le programme 207 « Sécurité et circulation routières » est piloté par le ministère de l'intérieur.

**La maquette n'a pas évolué entre 2011 et 2012. Elle comporte neuf programmes<sup>1</sup>.**

#### 2. Des ajustements de périmètre à compter de 2013

L'architecture de la mission a été modifiée en loi de finances pour 2013<sup>2</sup>, afin de l'ajuster aux attributions des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et de l'égalité des territoires et du logement (METL), créés en mai 2012 :

- le périmètre du **programme 205** s'est élargi aux **crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture**, qui relevaient en 2012 du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ;

- **les crédits liés à l'urbanisme du programme 113 ont été transférés** vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

Le **programme 207** « Sécurité et circulation routières » a quant à lui été **transféré dans la mission « Sécurité »** et s'intitule désormais « Sécurité et éducation routières ».

---

<sup>1</sup> Voir l'analyse des différents programmes en seconde partie.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1059 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

## ***B. UNE EXÉCUTION 2012 SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS INITIALES, MALGRÉ DES EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE***

### **1. D'importants mouvements de crédits en gestion**

*a) Des abondements significatifs, qui ont accentué le dépassement des plafonds inscrits en loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014*

**Dotée de 9,65 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 9,57 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI),** la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » a bénéficié d'abondements significatifs en gestion, à hauteur de 6,4 milliards d'euros en AE et 1,64 milliard d'euros en CP. Au total, les crédits ouverts se sont élevés à 16,05 milliards d'euros en AE et à 11,21 milliards d'euros en CP.

Comme les années précédentes, ces abondements ont notamment résulté :

**- d'importants reports de crédits de l'année 2011 vers l'année 2012,** qui ont principalement concerné le programme 203 « Infrastructures et services de transport » (4,67 milliards d'euros en AE pour ce seul programme). Ces reports s'expliquent par la nature des dépenses de ce programme, qui sont majoritairement des investissements pluriannuels ;

**- du rattachement de fonds de concours en faveur du programme 203 « Infrastructures et services de transports »,** à hauteur de 1,3 milliard d'euros en AE et 1,6 milliard d'euros en CP.

En outre, 542 millions d'euros de crédits en AE ont été ouverts par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup> au profit du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'énergie, du développement durable et de la mer », afin de financer la **location d'un nouvel immeuble à La Défense.**

Au total, l'**exécution des crédits s'élève à 11,36 milliards d'euros en AE et 10,95 milliards d'euros en CP**, soit des taux de consommation de 117 % des AE et 114 % des CP votés en LFI, et de 71 % des AE et 97,68 % des CP disponibles après abondements en gestion.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

**Exécution des crédits de la mission**  
**« Ecologie, développement et aménagement durables »**

*(en millions d'euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Plafonds prévus en LPFP 2011-2014</b>	<b>9 539,00</b>	<b>9 501,00</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>9 649,35</b>	<b>9 573,30</b>
Total des ouvertures et annulations nettes	6 401,74	1 714,01
<b>Crédits ouverts</b>	<b>16 050,96</b>	<b>11 215,17</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>11 362,68</b>	<b>10 948,12</b>
Rappel crédits consommés en 2011	12 427,15	11 598,73
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	117,75 %	114,36 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>70,79 %</b>	<b>97,61 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	72,69 %	97,97 %

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 2012.*

Les crédits initialement prévus dépassent les plafonds assignés à la mission par la LPFP pour la période 2011-2014, notamment en raison de la hausse exceptionnelle de la subvention versée à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), due au report de l'entrée en vigueur de la « taxe poids lourds ». **Les importantes ouvertures de crédits en gestion pour le programme 203 ont eu pour conséquence d'accentuer le dépassement des plafonds triennaux.**

*b) Des annulations de crédits importantes*

Parallèlement à des abondements significatifs, l'exécution 2012 a été marquée par des annulations de crédits d'un montant élevé. L'essentiel des annulations a porté sur les **crédits mis en réserve du programme 203 « Infrastructures et services de transports »** (- 3,39 % des crédits ouverts en AE et - 5,93 % en CP). Toutefois, comparativement à sa dotation initiale, le **programme 181 « Prévention des risques »** a été le plus affecté par les annulations : plus de 40 % des crédits du programme ouverts en AE et environ 17 % des crédits ouverts en CP ont été annulés en cours de gestion.

**S'agissant des crédits mis en réserve<sup>1</sup>, une très large partie (86,95 % en AE et 85,95 % en CP) a été annulée ou maintenue en réserve.**

---

<sup>1</sup> Hors titre 2, la mise en réserve initiale s'élevait à 309,1 millions d'euros en AE et 304,46 millions d'euros en CP. Les gels supplémentaires en cours d'exercice ont porté ces montants à 489,96 millions d'euros en AE et 489,23 millions d'euros en CP.

## 2. Une contribution inégale des opérateurs à la maîtrise de la dépense

### *a) Une évolution des subventions variable selon les opérateurs*

En 2012, les subventions pour charges de service public versées aux 38 opérateurs de la mission ont baissé de 2 % et se sont élevées à environ 688 millions d'euros. Les subventions de titre 6 (dépenses d'intervention) ont atteint 1 487 millions d'euros et diminué de 9 %.

La situation est néanmoins différente d'un opérateur à l'autre. Trois opérateurs ont ainsi reçu des crédits supplémentaires en cours d'exercice : Voies navigables de France (+ 7,5 millions d'euros), l'Ecole nationale supérieure maritime (+ 1,4 million d'euros) et Météo France (+ 2,7 millions d'euros).

Par ailleurs, les opérateurs bénéficient de **ressources fiscales affectées conséquentes : 3,71 milliards d'euros au total en 2012**, dont plus de 2 milliards d'euros pour les agences de l'eau, 555 millions d'euros pour l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) et 491 millions d'euros pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

### *b) Une application des règles de maîtrise de la dépense moins stricte à l'égard des opérateurs*

Depuis 2012, les opérateurs sont explicitement soumis aux règles de maîtrise des dépenses de fonctionnement qui s'appliquent à l'Etat. Un **objectif de réduction de 10 % des crédits de fonctionnement courant sur la période 2011-2013** (dont 5 % dès 2011 et 2,5 % en 2012) a ainsi été fixé.

Dans son analyse de l'exécution du budget pour l'exercice 2012, la Cour des comptes relève l'absence de suivi du respect des règles de réduction des dépenses de fonctionnement, en particulier pour les opérateurs de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Elle précise ainsi : « *les tutelles ont bien demandé un effort de réduction de la dépense, mais cette pression budgétaire ne s'est pas strictement focalisée sur l'objectif de réduction de 2,5 % des dépenses de fonctionnement* ».

**Vos rapporteurs spéciaux soulignent que les documents budgétaires ne retracent pas systématiquement, pour chaque opérateur, les résultats en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement et souhaitent que les informations relatives à ces dépenses soient complétées.**

## **C. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSE DES DÉPENSES FISCALES**

Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont au nombre de 43, pour un montant de 2,05 milliards d'euros en 2012. Si ce montant

demeure conséquent, les dépenses fiscales de la mission ont baissé de 940 millions d'euros par rapport à 2011.

Cette forte baisse s'explique principalement par **les modifications apportées au crédit d'impôt développement durable (CIDD)** depuis 2009. La loi de finances initiale pour 2011<sup>1</sup> a notamment réduit le crédit d'impôt en faveur des équipements photovoltaïques de 50 % à 25 %. La dépense liée au CIDD devrait continuer de diminuer en 2013, sous l'effet des mesures de sélectivité accrue des dépenses éligibles adoptées en loi de finances initiale pour 2012.

Dans un référent transmis à la commission des finances le 18 février 2013, la Cour des comptes a souligné le manque de cohérence entre certaines dépenses fiscales rattachées à la mission et les objectifs environnementaux de cette dernière. Ce constat fait écho au rapport de Guillaume Sainteny<sup>2</sup> sur les aides fiscales dommageables à la biodiversité, qui a pointé le manque d'efficacité voire la nuisance, du point de vue environnemental, de certaines dépenses fiscales.

#### ***D. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL GLOBALEMENT SATISFAISANTE***

Les dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 21,2 % des crédits de la mission ouverts en AE et 30,4 % des crédits ouverts en CP, sont réparties entre le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mer » et le programme 181 « Prévention des risques », auquel sont rattachées les dépenses de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). **La quasi-totalité des crédits et des emplois sont imputés sur le programme 217 (3,37 milliards d'euros sur 3,41 milliards d'euros).**

Concernant les effectifs, au périmètre de gestion<sup>3</sup>, **58 873 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** ont été utilisés, soit **un écart de - 676 ETPT par rapport au plafond d'emploi autorisé**. La sous-exécution du plafond d'emploi, récurrente dans le cas de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », est moins prononcée qu'en 2011 (sous-exécution de 877 ETPT).

Toutefois, le schéma d'emploi ministériel, au périmètre de la loi de finances initiale, n'a pas été respecté en raison d'un **nombre de départs à la retraite moins important que prévu**. En 2012, 1 222 ETPT ont été supprimés pour un objectif de 1 309 ETPT.

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Centre d'analyse stratégique, « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, 2012, n° 43.

<sup>3</sup> C'est-à-dire au périmètre du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), remplacés à partir de mai 2012, d'une part, par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et le ministère, et d'autre part, par le ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL).

**Le schéma d'emploi 2012 du ministère de l'écologie,  
du développement durable, des transports et du logement**

	Départs Retraite	Départs Autres	Recrutements externes	Recrutements autres	Solde
<b>Prévision</b>	-2 104	-1 954	1 150	1 599	<b>-1 309</b>
<b>Exécution</b>	-1 494	-1 723	821	1 174	<b>-1 222</b>

*Source : rapport annuel de performances pour 2012 – Mission « Ecologie, développement et aménagement durables »*

Enfin, **une insuffisance de crédits sur la masse salariale a été constatée en cours d'exercice<sup>1</sup>**, à hauteur d'environ 20 millions d'euros.

**E. UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE STABLE ET PLUS  
REPRÉSENTATIF DES CRÉDITS DE LA MISSION**

**1. Des indicateurs de mission couvrant une part significative des crédits**

Conformément à une recommandation de la Cour des comptes, **un nouvel indicateur de mission a été introduit en 2012**, concernant « **la part modale des transports non routiers** ». Découpé en trois sous-indicateurs, celui-ci correspond à l'objectif de « développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport de marchandise ».

Ce nouvel indicateur, couvrant environ 43 % des crédits de la mission, complète les trois indicateurs choisis les années précédentes comme étant les plus représentatifs de la mission :

- « nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT) » ;
- « collecte sélective et recyclage des déchets ménagers » ;
- « mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable ».

**2. Un dispositif de mesure de la performance stabilisé en 2012**

Une forte instabilité des dispositifs de performance des différents programmes de la mission a été constatée entre 2009 et 2011. Sur cette période, 13 % des indicateurs de la mission avaient été supprimés, 12 % ajoutés et environ 15 % modifiés.

<sup>1</sup> Cf. infra *l'analyse du programme 217*.

**L'exercice 2012 se distingue par une stabilité des objectifs et des indicateurs.** Seuls les programmes 170 « Météorologie », 174 « Energie, climat et après-mines » et 205 « Sécurité et affaires maritimes » ont été concernés par des modifications limitées de certains de leurs indicateurs.

## **II. LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » : ANALYSE PAR PROGRAMME**

### **A. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »**

*(Rapporteur spécial : Marie-Hélène Des Esgaulx)*

#### **1. Une organisation budgétaire peu lisible**

Le programme 203, de loin le plus important de la mission en termes de volume budgétaire avec environ 48 % des AE et un peu moins de 50 % 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.

Le financement des infrastructures de transport présente la caractéristique de **s'inscrire dans le temps long et de mettre en présence des financeurs nombreux** (Etat, entreprises privées, collectivités territoriales, etc.). A cet égard, l'examen du seul budget annuel de l'Etat rend difficilement compte de ces éléments.

Comme les années précédentes, l'exécution du programme 203 se caractérise en particulier par les points 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 1,17 milliard d'euros en AE et d'environ 1,64 milliard d'euros en CP le volume des crédits ouverts en LFI ;

2) 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 2012, celui-ci a consommé environ 430 millions d'euros en CP ;

3) enfin, des reports massifs de crédits d'un exercice sur l'autre, en particulier d'AE pour lesquelles ils atteignent près de 4,67 milliards d'euros. Dans sa note d'analyse budgétaire, la Cour des comptes note qu'une « *part importante des fonds de concours est issue de contrat de partenariat de la taxe poids lourds puisque 3 410 millions d'euros avaient été rattachés en 2011* ».

mais seulement 823 millions d'euros ont été engagés en 2011, générant un report de 2 587 millions d'euros ».

Il résulte de l'ensemble de ces facteurs une surconsommation notable par rapport aux crédits prévus par la loi de finances puisqu'elle atteint plus de 129 % pour les AE et près de 130 % 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.

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 55 %. Ce taux de consommation médiocre entretient un phénomène de reports.

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, puisque ces mouvements sont opérés en cours d'année.

#### **Exécution des crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transport »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>4 179 501 120</b>	<b>4 208 035 454</b>
Fonds de concours et attribution de produits	4 576 800 540	1 642 275 299
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>5 746 107 505</b>	<b>1 479 588 304</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>9 925 608 625</b>	<b>5 687 623 758</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>5 395 702 511</b>	<b>5 470 288 088</b>
Rappel crédits consommés en 2011	6 698 244 627	5 991 460 321
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	129,10 %	130,00 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>54,36 %</b>	<b>96,18 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	57,33 %	97,14 %

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 2012.

## **2. Des interrogations sur la politique d'investissement dans les prochaines années**

Dans sa note d'analyse budgétaire, la Cour des comptes rappelle que la « *soutenabilité du programme 203, et de la mission sur les dépenses d'investissement, dépend in fine en grande partie de la soutenabilité des engagements pris par l'AFITF* ».

*« Or, les restes à payer de l'AFITF issus des engagements antérieurs de l'agence, s'élèvent à 15,56 milliards d'euros au 31 décembre 2012, et nécessiteront des mandatements annuels de l'ordre de 2 milliards d'euros pour les prochaines années. Les ressources de l'AFITF (2,2 milliards d'euros estimées dans le PAP 2013), assurées grâce à une subvention de l'Etat (900 millions d'euros en 2012) permettent à peine de résorber les restes à payer et sont conditionnées par la mise en œuvre effective de la taxe poids lourds à hauteur des recettes attendues (de l'ordre d'un milliard d'euros) ».*

Votre rapporteur spécial souscrit à l'analyse de la Cour des comptes. La mise en place de l'éco-taxe poids lourds – au 1<sup>er</sup> octobre 2013 – sera cruciale pour le bon équilibre des comptes de l'AFITF. A cet égard, l'année 2014 permettra de constater si les recettes sont effectivement à la hauteur des estimations – sachant que, dans tous les cas, les dépenses liées au contrat de partenariat sont, elles, relativement fixes.

**Au surplus, les restes à payer figent le budget de l'AFITF et risquent de l'empêcher de disposer de marges de manœuvre suffisantes pour financer de nouveaux projets.**

A cet égard, votre rapporteur spécial souligne l'impérieuse nécessité de prendre en compte le travail sur la hiérarchisation des projets d'infrastructure de transports (commission Mobilité 21). Il sera alors possible de déterminer un schéma pluriannuel de financement de ces projets en fonction des ressources disponibles et du budget de l'AFITF.

### **3. 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 les coûts ont diminué de 10,8 %. Néanmoins, tout comme en 2011, ces données reflètent un des impacts de la crise ;

- l'intérêt socio-économique des projets mis en service s'est très sensiblement amélioré pour les opérations ferroviaires, fluviales et portuaires, 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) connaît une relative stabilité, voire une légère progression ;

- le taux de contrôle des transports routiers de matière dangereuse poursuit sa tendance haussière (6,5 % en 2010 ; 6,8 % en 2012) mais reste assez faible, tandis que le taux d'infraction à la réglementation sociale européenne constatée lors des contrôles reste faible (1,2 %) ;

- le développement des modes alternatifs à la route pour les déplacements des personnes et le transport des marchandises reste stable malgré des objectifs encore relativement peu élevés ; il en va de même pour le volume de transport combiné ;

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, qui passe de 1 020 euros par kilomètre à plus de 1 112 euros. Le rapport annuel de performances estime que ce coût diminuera avec la mise en place du gestionnaire d'infrastructure unique ;

- les parts de marché des grands ports maritimes sur leurs façades respectives sont également décevantes, avec un grand nombre de sous-indicateurs orientés à la baisse.

## ***B. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »***

*(Rapporteur spécial : Marie-Hélène Des Esgaulx)*

En 2012, le programme a surtout été marqué par la poursuite des grands chantiers mis en place les années précédentes (transposition du paquet communautaire « Erika III » sur la prévention des pollutions maritimes accidentelles ; maintien de l'investissement en faveur des CROSS ; réforme des baccalauréats professionnels maritimes).

### **1. Une exécution globalement conforme à la prévision budgétaire**

Contrairement aux précédents exercices, l'année 2012 n'a pas été marquée par un report important d'AE. **Les taux de consommation des crédits ouverts apparaissent tout à fait satisfaisants, de l'ordre de 97 %.**

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 significatifs.

La forte hausse des dépenses de fonctionnement s'explique par le transfert à l'Ecole nationale supérieure maritime des personnels auparavant porté par le programme 217 de la présente mission. En conséquence, la subvention pour charges de service public (imputée sur les dépenses de fonctionnement du présent programme) augmente de près de 15 millions d'euros.

**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>143 474 506</b>	<b>145 500 177</b>
Total des ouvertures et annulations nettes	2 073 739	- 2 484 644
<b>Crédits ouverts</b>	<b>145 548 245</b>	<b>143 015 533</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>141 140 364</b>	<b>139 528 587</b>
Rappel crédits consommés en 2011	<b>125 685 308</b>	<b>127 445 128</b>
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	98,37 %	95,90 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>96,97 %</b>	<b>97,56 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	85,07 %	96,90 %

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 2012*

## 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 maritimes.

S'agissant du premier volet, la sécurité des personnes atteint toujours un niveau élevé puisque 19 199 personnes ont pu être recueillies saines et sauves, soit plus de 98 % des personnes secourues (en valeur absolue, environ 6 000 personnes de plus ont été secourues en 2012 par rapport à 2011). En revanche, en ce qui concerne la surveillance des pollutions maritimes, seulement 11,2 % des navires effectuant des rejets d'hydrocarbures sont identifiés (soit 10 sur 89), et 8,8 % pour les autres types de rejets polluants (soit 13 sur 148).

Tout comme en 2011, 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 77,1 % alors qu'il était de 80,5 % en 2011. Au total, on dénombre 13 920 marins français, soit seulement 75 de moins qu'en 2011. Le nombre de navires de commerce sous pavillon français demeure faible (296) et tend à régresser.

Enfin, la performance du contrôle des pêches est plutôt en retrait : le nombre d'infractions constatées progresse légèrement (8,3 %, contre 7,9 % en 2011). Le nombre de contrôles est passé de 16 279 à 14 292.

## C. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

(Rapporteur spécial : François Fortassin)

Piloté par la direction de la recherche et de l'innovation du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), 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

**206,80 millions d'euros en AE comme en CP étaient prévus, en loi de finances initiale, pour le programme 170.** Les mouvements de crédits intervenus en gestion ont porté ces montants à 203,68 millions d'euros en AE et 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>206 800 000</b>	<b>206 800 000</b>
Arrêté de report		
Décret d'avance	- 1 100 000	- 1 100 000
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	- 2 021 480	- 2 021 480
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>- 2 121 480</b>	<b>- 3 121 480</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>203 678 520</b>	<b>203 678 520</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>203 678 520</b>	<b>203 678 520</b>
Rappel crédits consommés en 2011	195 338 547	195 338 547
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	98,49 %	98,49 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>100,00 %</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 2012*

## **2. Une situation financière en amélioration, mais qui demeure fragile**

En matière financière, le rapport annuel de performances pour 2012 souligne que **Météo France améliore son résultat financier par rapport à l'exercice précédent** ; grâce à la poursuite des efforts de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement (- 3 millions d'euros par rapport à 2011) et au retour de 8,6 millions d'euros, lié à la cession du site de Paris-Alma, provenant du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Après cinq années consécutives de déficit, **l'opérateur enregistre un excédent de 3 millions d'euros sur son compte de résultat**. De plus, un apport de 6,5 millions d'euros a été effectué au fonds de roulement.

Si l'évolution constatée en 2012 est globalement positive, **la situation financière de l'établissement demeure néanmoins fragile**. Les charges de personnel, qui représentent plus des deux tiers des dépenses, continuent d'augmenter (+ 4 millions d'euros par rapport à 2011), malgré la suppression de 49 ETPT. En outre, le rapport d'activité de Météo France souligne que **la trajectoire de la subvention pour charges de service public ne permet pas de remplir l'ensemble des objectifs du contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016**.

## **3. Une performance globalement satisfaisante**

Le dispositif de performance du programme 170 « Météorologie », adapté au nouveau contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016, 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** : l'efficacité du dispositif de vigilance, en particulier pour les cas de fausses alertes, s'est améliorée et l'opérateur dispose toujours du meilleur système de prévision à court terme en Europe ;

**- les indicateurs économiques montrent que l'objectif de diminution des dépenses de fonctionnement de 10 % entre 2010 et 2013 a été atteint en 2012**. La fermeture de seize centres locaux et la nouvelle organisation technique des services de prévision ont joué un rôle favorable à la maîtrise des dépenses ;

**- enfin, les résultats scientifiques sont conformes aux cibles.**

**D. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ »**

*(Rapporteur spécial : Gérard Miquel)*

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. Il est piloté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du MEDDE.

**1. Une exécution légèrement inférieure à la prévision**

**355,28 millions d'euros en AE et 340,99 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 113.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion ont porté ces montants à 353 millions d'euros en AE (- 0,64 %) et 328,66 millions d'euros en CP (- 3,61 %).

La dépense exécutée s'est élevée à 325,3 millions d'euros en AE et à 326,3 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 92,1 % et 96,4 % 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)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (FDC et ADP compris)</b>	<b>355 297 089</b>	<b>340 995 954</b>
Arrêté de report (hors FDC)	8 496 165	723 023
Arrêté de report de crédits ouverts par voie de FDC	3 029 748	1 748 603
Décret d'avance	- 16 201 187	- 16 366 345
Lois de finances rectificative	- 869 021	- 869 021
Fonds de concours et attribution de produits	5 228 126	6 528 126
<b>Total des ouvertures et annulations nettes (hors FDC et ADP)</b>	<b>- 7 655 114</b>	<b>- 18 596 694</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>353 006 019</b>	<b>328 663 304</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>325 281 903</b>	<b>326 308 040</b>
Rappel crédits consommés en 2011	338 678 315	339 658 485
Taux de consommation des crédits de LFI	91,55 %	95,69 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>92,14 %</b>	<b>99,28 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	94,44 %	99,20 %

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 2012*

La très grande majorité des crédits du programme porte sur l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » (74 % des autorisations d'engagement consommées pour 2012). Il convient de rappeler que les crédits relatifs aux politiques d'aménagement ont été transférés sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » dans le cadre de la loi de finances pour 2013.

## **2. La création d'une nouvelle action dédiée au fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE)**

Le fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE), effectif depuis le 16 février 2012<sup>1</sup>, constitue une nouvelle action du programme 113. Visant à **soutenir la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité**, le FIBRE a vocation à financer des appels à projets de collectivités territoriales et d'entreprises permettant notamment d'améliorer la connaissance de la biodiversité et de restaurer les milieux naturels dégradés et les continuités écologiques.

Afin de financer ce fonds, la réserve de précaution du programme 113 a été levée à hauteur de 15 millions d'euros en AE et en CP, gagés sur d'autres programmes de la mission. L'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » a également contribué à la mise en place de ce nouveau dispositif à hauteur de 10 millions d'euros en AE et de 5 millions d'euros en CP.

**15,86 millions d'euros en AE et 6,33 millions d'euros en CP ont été consommés au titre du FIBRE en 2012.** A la date du 21 mai 2013, 117 projets innovants, dont un quart en outre-mer, ont été sélectionnés pour recevoir une subvention du FIBRE.

## **3. La sous-budgétisation des politiques en faveur des milieux et des espaces marins**

Au sein de l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », les dépenses relatives aux milieux et aux espaces marins ont été supérieures aux prévisions. **Dépenses de fonctionnement et d'intervention confondues, 7,50 millions d'euros en AE et 8,02 millions d'euros en CP ont été consommés**, tandis que seuls 6,66 millions d'euros en AE et 5,37 millions en CP avaient été inscrits en LFI pour 2012.

Le rapport annuel de performances pour 2012 souligne que les régions Bretagne, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côtes d'Azur ont été les plus actives dans la mise en œuvre de ces crédits, notamment pour financer la mise en place des sites Natura 2000 en mer.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-228 du 16 février 2012 relatif au fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique.

S'agissant de l'**agence des aires marines protégées (AAMP)**, la hausse de la subvention pour charges de service public (21,14 millions d'euros prévus en LFI pour 2012) n'a pas empêché l'AAMP d'enregistrer à nouveau un déficit en 2012. La lecture combinée du deuxième contrat d'objectifs pour la période 2012-2015 et des moyens mis à la disposition de l'agence fait encore 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<sup>1</sup>. C'est notamment pour cette raison que votre rapporteur spécial a décidé de mener **un contrôle budgétaire spécifique sur le financement de la politique de protection du milieu marin et sur l'AAMP** en 2013.

#### **4. Des résultats mitigés dans le domaine de l'urbanisme, mais des progrès dans le domaine de l'eau et de la biodiversité**

Le dispositif de performance du programme 113 est resté stable en 2012. **L'importance du nombre d'objectifs (6) et d'indicateurs (13) 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, un **ralentissement du rythme d'approbation des documents de planification** est observé ;

- sur la gestion intégrée de la ressource en eau, les **progrès dans la mise en œuvre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines** sont confirmés. Les **agences de l'eau se distinguent comme l'année précédente par une bonne performance** : leurs dépenses de fonctionnement ont diminué de 2,6 % entre 2011 et 2012, grâce à la **mutualisation de certaines dépenses** ;

- en ce qui concerne le maintien et la restauration de la biodiversité, les cibles fixées en matière d'abondance des oiseaux communs et de surfaces en aires protégées métropolitaines ont été légèrement dépassées.

#### ***E. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »***

*(Rapporteur spécial : François Fortassin)*

Le programme 159 « Information géographique et cartographique », est placé sous la responsabilité de la direction de la recherche et de l'innovation du MEDDE. Il 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

<sup>1</sup> En particulier la directive-cadre 2008/56/CE « Stratégie pour le milieu marin ».

pour charges de service public de l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN).

## 1. Une exécution presque conforme à la prévision

**96,13 millions d’euros en AE comme en CP étaient prévus, en LFI pour 2012, pour le programme 159.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion ont porté ces montants à 94,79 millions d’euros en AE comme en CP, soit - 1,42 %. La majorité des mouvements ont été des annulations de crédit. Une partie de la réserve de précaution (environ 825 000 euros) a cependant dû être levée afin de couvrir le financement par l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN), de la validation des services effectués par ses travailleurs à domicile, au titre des pensions des ouvriers de l’Etat.

La dépense exécutée s’est finalement élevée à 94,79 millions d’euros en AE et 94,72 millions d’euros en CP, comme le retrace le tableau ci-après.

### Exécution des crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique »

(en euros)

	AE	CP
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>96 131 958</b>	<b>96 131 958</b>
Arrêté de report	61 771	60 452
Décret d’avance	- 476 000	- 476 000
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	- 921 067	- 921 067
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>- 1 335 296</b>	<b>- 1 335 296</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>94 796 662</b>	<b>94 795 343</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>94 795 350</b>	<b>94 727 278</b>
Rappel crédits consommés en 2011	80 478 736	80 432 986
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	98,61 %	98,53 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>99,99 %</b>	<b>99,92 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	99,81 %	99,92 %

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 2012*

## **2. La situation financière dégradée du nouvel Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)**

L'année 2012 a été marquée par **la fusion de l'Institut national de l'information géographique (IGN) et de l'Inventaire forestier national (IFN)**. La hausse des crédits du programme 159 en 2012 (+ 17,9 % par rapport à 2011) s'explique principalement par le transfert de la subvention auparavant versée à l'IFN par le ministère en charge de l'agriculture sur le programme 149 « Forêt ».

Les économies attendues de ce regroupement ne semblent toutefois pas encore avoir eu lieu. **Le nouvel opérateur a achevé l'exercice 2012 avec un déficit de 3,18 millions d'euros**. Le rapport annuel de performances pour 2012 indique que **cette dégradation du résultat s'explique par des éléments exceptionnels** intervenus en cours de gestion, tels que l'amortissement de bâtiments sortis du patrimoine de l'IGN du fait des déménagements liés à la fusion et la dépréciation de la participation dans la filiale IGN France International.

Il convient également de noter la poursuite de **la baisse des recettes commerciales**, en raison de ventes de licences en diminution (4,8 millions d'euros en 2012 contre 20,3 millions en 2010). Compte tenu de la forte érosion de la valeur marchande des données, **il apparaît urgent de redéfinir le modèle économique sur lequel repose l'IGN**. Votre rapporteur spécial suivra avec attention la réorientation stratégique en cours.

## **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. La nouvelle carte de base « type 2010 » devrait cependant permettre de stabiliser l'ancienneté des cartes. Le pourcentage de couverture du territoire en « Base de données parcellaire »<sup>1</sup> est quant à lui conforme à la prévision pour 2012 ;

- en ce qui concerne la diffusion de l'information géographique, la performance est meilleure. En effet, **la fréquentation du site www.geoportail.fr a dépassé la cible pour atteindre plus de 80 000 visites journalières** ;

---

<sup>1</sup> *La « Base de données parcellaire » est la composante du « Référentiel à grande échelle » (RGE) contenant les informations relatives au parcellaire cadastral.*

- enfin, les résultats de l'IGN en matière de recherche ont été marqués par la **baisse significative du nombre de publications par chercheur**.

#### ***F. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »***

*(Rapporteur spécial : Gérard Miquel)*

Piloté par la direction générale de la prévention des risques du MEDDE, 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**

**411,09 millions d'euros en AE et 306,09 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 181.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion ont porté ces montants à 323,04 millions d'euros en AE (-21,42 %) et 293,1 millions d'euros en CP (-4,24 %). La dépense exécutée s'est finalement élevée à 228,07 millions d'euros en AE et 261,36 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 70,60 % et 89,17 % des AE et des CP disponibles, comme le retrace le tableau ci-après. La totalité de la réserve de précaution hors titre 2, soit 19,77 millions d'euros en AE et 13,47 millions d'euros en CP, a été annulée.

**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>411 086 394</b>	<b>306 086 394</b>
Arrêté de report (hors FDC)	19 149 705	1 709 660
Décret de virement	- 790 915	- 2 790 915
Décret de transfert	- 52 944 425	- 6 426 560
Lois de finances rectificatives	- 76 976 439	- 44 506 439
Fonds de concours et attribution de produits	4 374 576	7 842 760
<b>Total des ouvertures et annulations nettes (hors FDC et ADP)</b>	<b>- 92 408 053</b>	<b>- 20 823 914</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>323 045 100</b>	<b>293 105 240</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>228 067 982</b>	<b>261 363 943</b>
Rappel crédits consommés en 2011	230 253 969	285 785 859
Taux de consommation des crédits de LFI	55,47 %	85,38 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>70,60 %</b>	<b>89,17 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	59,82 %	89,09 %

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 2012*

**2. Une sous-consommation récurrente des crédits dévolus aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**

La sous-consommation des autorisations d'engagements en 2012 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. **Sur les 128,7 millions d'euros en AE et 23,7 millions d'euros en CP prévus pour les mesures foncières dans le cadre des PPRT, seuls 1,75 million d'euros en AE et 13,73 millions d'euros en CP ont été consommés.** 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. Comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget par mission, **il est donc indispensable d'affiner leur programmation afin d'éviter leur sous-consommation.**

D'après les chiffres indiqués dans le rapport annuel de performances pour 2012, sur un total de 418 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, 404 PPRT ont été prescrits au 31 décembre 2012, mais seuls 218 ont été approuvés.

Leur montée en puissance se poursuit néanmoins. Un nombre significatif de PPRT (74) a été approuvé en 2012. En raison de l'avancement attendu de l'approbation et de la mise en œuvre des PPRT, le MEDDE prévoit **une accentuation de la consommation des CP en 2013. Cette catégorie de dépenses appellera donc une vigilance particulière.**

### **3. 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 s'est stabilisé en 2012 mais reste inférieur à la cible fixée. Par ailleurs, **le nombre d'accidents avec dommages corporels relatifs à l'utilisation du gaz a augmenté de 8 % entre 2011 et 2012**. Les trois-quarts de ces accidents sont liés à l'utilisation domestique du gaz ;

- sur la réduction de l'impact des déchets sur l'environnement, le taux de recyclage des déchets ménagers de 69 % en 2012 est inférieur à la cible prévue (75 %) mais supérieur à la réalisation 2011. **Le coût moyen de réhabilitation de décharges subventionnées par l'ADEME a fortement augmenté en 2012** (23 euros par mètre carré, contre 18 euros par mètre carré en 2011 et une prévision de 15 euros par mètre carré). Ce résultat s'explique par les **opérations menées en outre-mer<sup>1</sup>** dont les coûts ont été très importants (69 euros par mètre carré). Le délai d'instruction des dossiers biocides quant à lui été réduit de façon significative, conformément aux prévisions (15,7 mois en 2012 par rapport à 35 mois en 2011) ;

- 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 plans de prévention des risques naturels (PPRN) affichent des taux inférieurs aux prévisions**, même si l'amélioration observée depuis 2010 se confirme ;

- 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>2</sup> pour la mise en sécurité de leurs territoires sont respectés.

---

<sup>1</sup> Opérations menées en Martinique, Guadeloupe, Guyane, Mayotte et dans une moindre mesure en Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> Groupement d'intérêt public Géoderis, qui est constitué de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et du bureau de recherche géologique et minière (BRGM).

## **G. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »**

*(Rapporteur spécial : Gérard Miquel)*

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. Il est piloté par la direction de l'énergie et du climat du MEDDE, placée sous l'autorité conjointe du ministère chargé de l'industrie jusqu'à la mi-2012.

### **1. Une exécution inférieure à la prévision initiale**

**671,86 millions d'euros en AE et 680,16 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 174.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion ont porté ces montants à 636,26 millions d'euros en AE (- 5,3 %) et 649,74 millions d'euros en CP (- 4,5 %).

La dépense exécutée s'est élevée à 630,75 millions d'euros en AE et à 642,44 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 99,13 % et 98,88 % 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>671 863 586</b>	<b>680 165 086</b>
Arrêté de report (hors FDC et ADP)	25 400 000	30 580 698
Décret d'avance	- 60 699 237	- 60 699 237
Décret de virement		
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative	300 000	300 000
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>- 35 599 237</b>	<b>- 30 418 539</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>636 264 349</b>	<b>649 746 547</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>630 755 789</b>	<b>642 444 562</b>
Rappel crédits consommés en 2011	696 868 982	709 605 886
Taux de consommation des crédits de LFI	93,88 %	94,42 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>99,13 %</b>	<b>98,88 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	95,88 %	99,22 %

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 2012*

## **2. La diminution régulière des dépenses de l'après-mines, du fait de l'évolution démographique**

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<sup>1</sup> servant des prestations sociales aux mineurs et anciens salariés des entreprises d'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie.

Ces prestations représentent à elles seules 11 % des crédits d'intervention de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». **Elles suivent l'évolution démographique de la population bénéficiaire et ont diminué de façon significative en 2012** (- 12,4 % en AE et en CP par rapport à 2011).

En 2012, l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) a versé plus de 511 millions d'euros de prestations à ses 145 700 bénéficiaires et ayants droit. En 2011, ces derniers étaient 153 367, ce qui représente une baisse de 5 % entre 2011 et 2012.

**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 atteint largement sa cible. **Plus de 80 % des opérations d'économies d'énergie proviennent de l'habitat résidentiel**, où les gisements sont aussi les plus importants. L'objectif de la deuxième période est considéré comme globalement atteint, même si des disparités importantes existent entre les obligés sur l'atteinte des objectifs individuels ;

- le nombre de projets financés par le **fonds chaleur, qui permet de produire de la chaleur à partir des énergies renouvelables, a diminué dans toutes les filières en 2012**. Cette baisse entre 2011 et 2012 est principalement due aux difficultés de la filière solaire thermique ;

---

<sup>1</sup> Principalement l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

- concernant l'efficacité de la gestion de l'après-mines, **les coûts de gestion sont légèrement inférieurs à la prévision** (15,3 millions d'euros contre 15,7 millions d'euros). La baisse tendancielle des coûts de gestion s'explique principalement par la diminution de la population des ayants droit. Toutefois, le rapport annuel de performances pour 2012 indique que **la gestion des contentieux sociaux entraîne des dépenses supplémentaires liées aux procédures, qui pourraient s'accentuer dans les années à venir** ;

- sur la qualité de l'air, malgré des progrès de réduction des émissions sur les différents polluants, le nombre de dépassements des valeurs limites demeure très supérieur à la prévision (72 contre 34), mais revient au niveau de la réalisation 2010 (75). Ces dépassements concernent 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**<sup>1</sup> ;

- enfin, en ce qui concerne l'indicateur relatif au **crédit d'impôt développement durable, la cible prévue pour 2013 était d'ores et déjà atteinte en 2011 pour la majorité des filières**. 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, 2011 et 2012. **Il n'en reste pas moins que cette dépense fiscale pèse encore lourd dans le budget de l'Etat, à hauteur de 1,13 milliard d'euros en 2012.**

#### ***H. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »***

*(Rapporteur spécial : Gérard Miquel)*

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 », qui regroupe les crédits de personnel des ministères de l'égalité des territoires et du logement (METL) et de l'écologie, du développement du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

---

<sup>1</sup> Procédure d'infraction 2008/2190 relative au dépassement des valeurs limites de PM 10, fixées par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe. Outre le dépassement des valeurs limites, il est reproché à la France de ne pas correctement appliquer les plans relatifs à la qualité de l'air.

## 1. Une exécution supérieure à la prévision

**3,53 milliards d'euros en AE comme en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 217.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion ont porté ces montants à 4,31 milliards d'euros en AE (+ 21,58 %) et 3,76 milliards d'euros en CP (+ 6,37 %).

La dépense exécutée s'est finalement élevée à **4,29 milliards d'euros en AE et à 3,76 milliards d'euros en CP**, soit des taux de consommation de 99,42 % et de 99,89 % 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)

	AE	CP
<b>Crédits prévus en LFI (FDC et ADP compris)</b>	<b>3 530 574 681</b>	<b>3 534 971 680</b>
Arrêté de report (hors FDC)	25 043 361	2 336 434
Décrets de virement	790 915	7 790 915
Décret d'avance	19 700 000	19 700 000
Décrets de transfert	617 257	3 716 938
Lois de finances rectificative	524 320 015	- 17 679 985
Fonds de concours et attribution de produits	186 849 710	186 849 710
<b>Total des ouvertures et annulations nettes (hors FDC et ADP)</b>	<b>599 695 490</b>	<b>41 988 563</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>4 317 119 881</b>	<b>3 763 809 954</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>4 292 782 857</b>	<b>3 759 809 954</b>
Rappel crédits consommés en 2011	4 006 199 709	3 814 622 191
<b>Taux de consommation des crédits de LFI</b>	<b>121,58 %</b>	<b>106,37 %</b>
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>99,42 %</b>	<b>99,89 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	98,21 %	99,09 %

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 2012*

**Le programme 217 a reçu près de 186 millions d'euros par voie de fonds de concours et d'attribution de produits**, dont 179 millions d'euros en titre 2, qui correspondent principalement au remboursement des rémunérations des agents des parcs et ateliers de l'équipement transférés.

**La totalité de la réserve de précaution sur les crédits de titre 2 a été levée, soit 21,92 millions d'euros.** La mobilisation de la réserve était en réalité prévue dès le début de l'exercice, dans la mesure où les prévisions d'exécution faisaient état d'un dépassement des crédits de l'ordre de

2 millions d'euros. La Cour des comptes souligne qu'une telle pratique rend sans objet la constitution d'une réserve de précaution telle que prévue par la LOLF<sup>1</sup>.

## 2. Des besoins en AE supérieurs de plus de 20 % aux prévisions

Comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire pour 2012, la situation du programme 217 est particulière au sein de la mission : bien que les crédits programmés en LFI pour 2012 aient diminué en AE comme en CP, les crédits finalement ouverts en AE ont été plus importants qu'en 2011 (+ 5,83 %). L'ouverture de près de 600 millions d'euros en AE en cours de gestion a pour causes :

**- une hausse non prévue des dépenses de titre 2 en fin d'exercice**, que le MEDDE n'était alors pas en mesure d'expliquer. Face à ce constat, le ministère a inscrit les dépenses de personnel dans sa démarche de maîtrise des risques financiers pour 2013 et a demandé **un audit du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD) sur la mise en œuvre des notes de gestion indemnitaire** ;

**- une opération de prise à bail d'un immeuble sur le site de La Défense, à hauteur de 542 millions d'euros**, en vue de regrouper dans deux ensembles immobiliers situés à La Défense, l'immeuble Esplanade et la paroi sud de la Grande Arche, les services centraux des ministères chargés de l'environnement et du développement durable (CGDD) sur la mise en œuvre des notes de gestion indemnitaire ;

Des travaux de rénovation de la tour Esplanade sont en cours afin d'accueillir, au cours du deuxième semestre 2014, des agents occupant actuellement des immeubles dont les baux arrivent à échéance. A terme, les deux immeubles pourraient accueillir 4 505 postes de travail (en tenant compte de la réduction des effectifs à l'horizon 2017) répartis sur 52 753 m<sup>2</sup> de surface utile nette (SUN), ce qui représenterait un ratio de 11,71 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail.

Selon le Gouvernement, **ce regroupement des services des deux ministères permettrait de réaliser 8,8 millions d'euros d'économies par an à compter de 2014** (20,1 millions d'euros à compter de 2017) par rapport à la prolongation de la situation actuelle.

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme pour l'exercice 2012 – mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».*

<sup>2</sup> *Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.*

### 3. Une performance globalement satisfaisante

Le dispositif de performance du programme 217 est resté stable en 2012. Il 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 est satisfaisante. Le nombre de **projets territoriaux de développement durable et d'agendas 21 locaux reconnus par l'Etat** s'élève à 374 fin 2012, dépassant ainsi la cible 2013 fixée à 350 ;

- le **sous-indicateur relatif à la transposition des directives<sup>1</sup>**, qui s'élève à 93 %, est supérieur à la réalisation 2011 (85 %) ainsi qu'à la cible prévue dans le projet annuel de performances pour 2012 (80 %). Ce résultat encourageant traduit les efforts accomplis par l'administration pour accélérer l'insertion du droit communautaire dans la législation française ;

- le **délai moyen de publication des textes d'application des lois a augmenté en 2012 pour s'élever à 18,4 mois**, soit un résultat largement supérieur à la cible de 10 mois. Le rapport annuel de performances pour 2012 explique ce résultat peu satisfaisant, d'une part, par le retard cumulé dans l'application de nombreuses lois, d'autre part, par la technicité des textes qui appelle de nombreuses consultations préalables. **Un groupe de pilotage de la production normative propre aux deux ministères a été mis en place afin de combler ce retard** ;

- concernant l'**objectif d'exemplarité de l'administration**, le ratio global d'efficience bureautique est légèrement inférieur aux prévisions. **Les cibles de l'indicateur d'efficience de la gestion immobilière sont quant à elles atteintes** ;

- au regard de la **politique des ressources humaines**, l'effort en matière de formation continue se poursuit et le taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein du ministère semble atteindre la cible prévue, bien que les résultats ne soient pas définitifs.

## 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 des redevances pour service rendu et, en dépenses, les charges nécessaires à

---

<sup>1</sup> Part des directives européennes transposées dans l'année sur le nombre de directives européennes à transposer.

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, ce 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 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, **votre rapporteur spécial tend à privilégier la souplesse de la gestion au formalisme de la LOLF**.

#### ***A. UN BUDGET ANNEXE À NOUVEAU DÉFICITAIRE***

##### **1. Des recettes conformes à la prévision malgré une chute du trafic aérien et des redevances associées**

Les recettes constatées en 2012 s'élèvent, pour l'ensemble du BACEA, à un peu plus de 2 milliards d'euros, soit une différence d'environ 13,4 millions d'euros en plus par rapport à la prévision.

Néanmoins, il faut souligner que les redevances aériennes, recouvrées au titre des services rendus aux compagnies par la DGAC, ont connu un léger recul, compensé par un dynamisme plus important de la taxe d'aviation civile (TAC) et des autres recettes.

La bonne tenue des recettes en 2012 est d'autant plus remarquable que le trafic aérien a connu un recul de 2,5 % par rapport à la prévision retenue pour l'élaboration du budget initial.

## 2. Des dépenses en augmentation globalement maîtrisées

Bien que l'exécution reflète une sous-consommation des crédits ouverts, les dépenses ont bien augmenté entre 2011 et 2012. Elles ont atteint environ 2 197,2 millions d'euros (contre 2 148,8 millions en 2011).

Cette augmentation de 2,2 % s'explique notamment par une **hausse modérée des charges de personnel**, qui représentent près de la moitié du BACEA. Comme l'année dernière, certaines mesures catégorielles ont été reportées. A cet égard, on peut s'interroger sur la méthode retenue qui consiste reporter l'application d'un protocole social alors que des mesures sur le non remplacement des fonctionnaires partant à la retraite permettrait également de ralentir la croissance de la masse salariale.

Les dépenses de fonctionnement ont, comme l'année dernière, connu un dérapage par rapport à la prévision. En revanche, en termes de crédits consommés, elles se stabilisent à environ 742 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement sont stables mais représentent toujours la portion congrue de l'ensemble des crédits (environ 7 %). Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les crédits d'investissement comprennent la charge de la dette du BACEA, dont on a vu qu'elle était croissante.

Le taux de consommation ne dépasse pas 74,2 % des crédits ouverts en LFI. Plusieurs mesures de régulation budgétaire, notamment au profit de dépenses de fonctionnement, expliquent cette sous-consommation.

Au total, la capacité réelle d'investissement demeure limitée alors même que plusieurs projets d'envergure – le Ciel unique européen – nécessitent d'importants investissements. En 2012, près de 150 millions d'euros ont été consommés pour la mise en œuvre de ce projet.

## 3. Un exercice à nouveau déficitaire

Selon la comptabilité budgétaire, le déficit d'exploitation s'élève à environ **30,1 millions d'euros**, soit 14 millions d'euros de plus que prévu initialement.

Celui-ci apparaît encore limité. Il est toutefois préoccupant de constater que, depuis 2006, le budget annexe n'a jamais été bénéficiaire. Or, si l'exercice 2011 était plutôt favorable compte tenu de la reprise du trafic aérien, tel n'a pas été le cas de l'exercice 2012.

## 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 2012, le produit brut des emprunts s'élève à plus de 250 millions d'euros, contre 194 millions d'euros l'année précédente. 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, « *une partie des avances nouvellement accordées chaque année permet de rembourser le capital et les intérêts des avances précédemment accordées* ».

La dette du BACEA atteint près de 1 215 millions d'euros. Déjà l'année dernière, la Cour des comptes rappelait qu'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 comprend 13 objectifs et 21 indicateurs, dont certains concernent des aspects parfois très techniques de la navigation aérienne. Ainsi que l'a déjà souligné votre rapporteur spécial, certains indicateurs gagneraient à intégrer une comparaison européenne.

Plusieurs indicateurs affichent des **résultats en diminution ou encore éloignés des cibles** fixées. On peut ainsi relever :

- l'endettement rapporté à la capacité d'autofinancement, la cible 2013 (moins de 7,3 années) étant désormais **totalement irréaliste**, au regard des éléments présentés plus haut : il s'établit, pour l'exercice 2012, à 9,7 années ;

- le taux de recouvrement des recettes du budget annexes est en diminution depuis 2010 (98,02 % en 2012 contre 98,61 % en 2010 s'agissant de la RSTCA ; 99,12 % contre 99,48 % s'agissant de la TAC) ;

- le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes (ACNUSA) qui augmente en 2012, après une baisse en 2011, sans pour autant atteindre la cible fixée.

Les indicateurs relatifs au coût de la formation d'un élève ingénieur ou d'un pilote de ligne ne sont pas remplis pour l'exercice 2012, alors même que les prévisions à mi-année laissaient apparaître une progression importante par rapport à l'année 2011.

Il convient de souligner la meilleure performance pour les deux indicateurs suivants :

- 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) a diminué en 2011 et à nouveau en 2012, pour se rapprocher des valeurs de l'année 2009 ;

- la durée moyenne du traitement des réclamations des clients était de 109 jours en 2010 (soit un doublement par rapport à 2009). Il s'est établi à 77 jours en 2011 et 46 jours en 2012.

En revanche, **la performance est 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 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 nombre d'écart majeurs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté 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.

Néanmoins, la direction du budget estime qu'il existe « *des gisements de productivité* » au sein de la DGAC. Ainsi, le retour à l'équilibre du BACEA repose sur une exploitation effective de ces gisements dans les prochaines années. Néanmoins, dans un contexte de ralentissement du trafic aérien, l'équilibre pourrait se révéler plus dur que prévu et les contraintes pesant sur la DGAC, notamment en termes de gestion de son personnel, d'autant plus fortes.

## IV. LES COMPTES SPÉCIAUX

### *A. « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »*

*(Rapporteur spécial : Gérard Miquel)*

Mis en place fin 2007, le mécanisme du « bonus-malus » fait suite aux conclusions du « Grenelle de l'environnement ». Il se traduit par l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf émettant peu de CO<sub>2</sub> ou par l'application d'un malus, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), dans le cas contraire.

Le bonus et le malus sont déterminés à partir d'un barème, dont le tarif est fonction du taux d'émission de CO<sub>2</sub> en grammes par kilomètre. Le barème du bonus est d'ordre réglementaire<sup>1</sup> tandis que celui du malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

Le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » (CAS AAVP) constitue le support budgétaire du bonus/malus automobile.

#### **1. Un compte enfin à l'équilibre**

Dans sa conception initiale, les recettes du malus devaient équilibrer les dépenses du bonus. En pratique, cependant, le dispositif s'est toujours révélé déficitaire. Entre 2008 et 2011, le déficit cumulé a atteint près de 1,46 milliard d'euros.

L'article 56 de la loi de finances pour 2012 a procédé à une modification du support budgétaire du bonus/malus. Le CAS AAVP est venu se substituer à un compte de concours financiers (*cf.* commentaire de l'article 7 du présent projet de loi de règlement).

En effet, conformément à l'article 21 de la LOLF, un CAS doit être équilibré en recettes et en dépenses<sup>2</sup>. **Le recours à un CAS oblige à ce que le dispositif soit équilibré, quitte à modifier, en cours d'année, les barèmes respectifs du bonus et du malus pour assurer le respect de ce principe.**

**De fait, l'année 2012 est le premier exercice pour lequel les recettes du malus ont légèrement excédé les dépenses du bonus.** Le solde du compte se retrouve *in fine* **bénéficiaire d'environ 6,7 millions d'euros.**

Ce résultat s'explique à la fois par des moindres dépenses et un surplus de recettes. Du côté des recettes, le produit du malus s'est élevé à un

<sup>1</sup> Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres, plusieurs fois modifié et dernièrement par le décret n° 2012-925 du 30 juillet 2012.

<sup>2</sup> Ses dépenses ne peuvent pas excéder ses recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux.

peu plus de 236 millions d'euros, contre 234 millions estimés en loi de finances initiale.

Du côté des dépenses, le programme 791, qui porte le bonus proprement dit, comptabilise des dépenses strictement conformes à la prévision. En revanche, sur le programme 792, qui porte les dépenses relatives au « super-bonus »<sup>1</sup>, les dépenses sont inférieures de plus de 4 millions d'euros à la prévision (3,57 millions d'euros au lieu de 8 millions). Le rapport annuel de performances explique que « *compte tenu du dispositif très incitatif précédent (prime à la casse) et du renouvellement du parc automobile déjà effectué, les superbonus [...] ont été moins sollicités que prévus en 2012, notamment dans le contexte de crise du secteur automobile, ce qui explique l'écart à la prévision* ».

Par ailleurs, ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse budgétaire, « *dans le cadre des mesures en faveur du secteur automobile, il a été décidé de renforcer les bonus écologiques à compter du 1<sup>er</sup> août 2012<sup>2</sup>. Compte tenu du délai de remboursement des bonus, ce changement n'a eu que très peu d'impact sur la dépense 2012* ». En effet, il faut compter environ trois mois entre la date d'achat du véhicule et le remboursement effectif du bonus par l'Agence de services et de paiement (ASP), qui gère le dispositif.

**Au total, votre rapporteur spécial estime que le recours à un CAS a eu un effet régulateur sur la dépense.**

La Cour des comptes relève cependant que le CAS connaît des problèmes de trésorerie en cours d'année. Elle note ainsi : « *dans le dispositif bonus/malus, le rythme des recettes est différent de celui des dépenses. Pour ne pas bloquer le paiement des bonus, le programme 174 a procédé au versement d'une avance de trésorerie de 75 millions d'euros à l'ASP, alors que le CAS qui aurait normalement dû procéder à ce versement, était dans l'incapacité de le faire, n'ayant pas assez de recettes disponibles. Ensuite, le CAS [a pu faire] un versement de 75 millions d'euros à l'ASP, pour que celle-ci puisse procéder au rétablissement de crédits au programme 174.*

**« *Si, formellement le CAS n'a pas été en déficit, toutefois, il n'a pas été en mesure de couvrir par ses recettes les besoins en dépenses pendant 10 mois et demi* ».**

## **2. Une politique publique dont les effets sont difficiles à observer**

Le rapport annuel de performances rappelle que, « *en 2012, la moyenne des émissions de véhicules neufs immatriculés atteint [...] 124,2 g de*

<sup>1</sup> *Un super-bonus de 200 euros est accordé lors de l'achat d'un véhicule « bonusé » contre s'accompagnant du retrait de la circulation d'un véhicule de plus de 15 ans.*

<sup>2</sup> *Décret n° 2012-925 du 30 juillet 2012 modifiant le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres.*

*CO<sub>2</sub>/km sur l'ensemble de l'année. Le dispositif bonus/malus écologique permet d'inciter les constructeurs à se mettre en conformité avec la réglementation européenne qui fixe un seuil maximal de 130 g de CO<sub>2</sub>/km en 2015 et une cible de 95 g de CO<sub>2</sub>/km à l'horizon 2020 pour la moyenne des émissions de véhicules neufs immatriculés ».*

Les indicateurs de performance de la mission montrent une progression des véhicules « malusés » et une régression des véhicules « bonusés » dans le total des ventes. Ces données sont cohérentes avec les évolutions des barèmes du malus et du bonus, mais elles sont insuffisantes pour refléter les modifications des comportements des consommateurs.

#### ***B. « 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 qu'il convient de maintenir afin de garantir une desserte équilibrée et homogène de l'ensemble du territoire national.

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 quarante lignes transportant chaque jour environ 100 000 voyageurs qui sont ainsi gérées.

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, les crédits inscrits sur le compte étaient de 280 millions d'euros, à raison de 187,7 millions d'euros sur le programme 785 et 92,3 millions d'euros sur le programme 786. S'agissant d'un compte d'affectation spéciale, des recettes étaient inscrites pour un montant équivalent<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Conformément à l'article 21 de la LOLF, les dépenses d'un CAS ne peuvent pas excéder ses recettes constatées.*

En exécution, il apparaît que les crédits ouverts ont été portés à 360 millions d'euros pour le total du compte. L'augmentation de 80 millions d'euros par rapport à la prévision s'explique d'abord par un report de 35 millions d'euros de 2011 sur 2012 afin d'apurer des factures 2011 et par des ouvertures de crédits à hauteur de 45 millions d'euros.

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse budgétaire, relève que « *l'ouverture de crédits de 45 millions d'euros correspond à un besoin de compensation supplémentaire, non anticipé, lié aux facteurs suivants :* »

« *- le maintien de certaines dessertes, en particulier sur la ligne Paris-Troyes-Belfort, dont la suppression était initialement prévue concomitamment à la mise en service de la LGV Rhin-Rhône et dont l'Etat a accepté le maintien (coût de 18 millions d'euros) ;* »

« *- la réévaluation de certaines charges de la SNCF facturées au réel [...] (coût de 17 millions d'euros) ;* »

« *- la compensation d'un manque à gagner en matière tarifaire pour la SNCF, l'Etat, pour des raisons de protection du pouvoir d'achat, ayant décidé des majorations tarifaires inférieures aux hypothèses retenues par la convention d'exploitation (coût de 10 millions d'euros) ».* »

Compte tenu de cet accroissement des dépenses, il a fallu procéder à une augmentation de même montant des recettes du compte spécial. Celui-ci est alimenté par le produit de la contribution de solidarité territoriale (CST), une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), **soit un montant total de plus de 325 millions d'euros** (en exécution).

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 290 millions d'euros (155 millions d'euros pour la TREF et 135 millions d'euros pour la CST), soit 89 % des recettes totales du compte. L'augmentation de 45 millions d'euros évoquée ci-dessus a été répercutée sur la CST.

Le solde des recettes provient de la TAT, 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.

Au total, lors de l'exécution, 260 millions d'euros ont bien été engagés sur le programme 785 mais seulement 225 millions d'euros ont été décaissés, 35 millions d'euros faisant l'objet d'un report en 2013. En revanche, les crédits ouverts sur le programme 786 ont été entièrement consommés.

En tout état de cause, **le présent CAS ne présente pas de risques budgétaires significatifs** puisque, hormis la fraction de 35 millions d'euros de la TAT, les autres ressources sont prélevées sur la SNCF pour lui être ensuite

reversées. Auparavant, la SNCF réalisait une péréquation interne entre ses lignes bénéficiaires et déficitaires. Le CAS a seulement permis d'externaliser cette péréquation conformément aux règles européennes en vigueur.

L'examen de la performance montre, ainsi que le note la Cour des comptes, « *qu'il n'est plus espéré d'amélioration de la rentabilité [ni de l'attractivité] des TET dans les deux années qui viennent* ».

La ponctualité des TET s'établit à 87,9 %, soit une régression par rapport à 2011 (89,4 %). Le rapport annuel de performances rappelle que « *dans le cadre de la convention est également suivie la régularité des trains de nuit [...]. En 2012, elle est de 84,5 % [...], inférieure à l'objectif contractuel de 86 %* ».

**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. LA MISSION « ECONOMIE ».....</b>	161
<b>A. ÉLÉMENTS BUDGÉTAIRES ANNUELS ET PLURIANNUELS .....</b>	161
1. <i>L'exécution budgétaire en 2012 : des mouvements de crédits commandés par des choix de politiques publiques .....</i>	161
2. <i>La programmation pluriannuelle : une maîtrise des dépenses conforme au plafond triennal .....</i>	163
3. <i>Les dépenses fiscales : une diminution de leur nombre et de leur montant global.....</i>	164
<b>B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : PEU D'INDICATEURS DE PERFORMANCE, BEAUCOUP D'INDICATEURS DE GESTION.....</b>	167
<b>C. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	168
1. <i>Le programme 134 « développement des entreprises et de l'emploi » : les conséquences du report de la création de la BPI et du financement du « Plan automobile » .....</i>	168
2. <i>Le programme 223 « Tourisme » : la dernière année d'exécution avant la fusion au sein du programme 134 .....</i>	170
3. <i>Le programme 220 « Statistiques et études économiques » : « Ambition Insee 2015 » et délocalisation à Metz .....</i>	171
4. <i>Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » : une exécution enfin conforme à la dotation prévisionnelle .....</i>	171
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS ».....</b>	172
<b>A. UNE CONSOMMATION LIMITÉE À 18 % DES CRÉDITS PRÉVUS EN LFI .....</b>	172
<b>B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	173

## I. LA MISSION « ECONOMIE »

### A. ÉLÉMENTS BUDGÉTAIRES ANNUELS ET PLURIANNUELS

#### 1. L'exécution budgétaire en 2012 : des mouvements de crédits commandés par des choix de politiques publiques

La mission « Economie » est composée de quatre programmes pour lesquels 1,98 milliard d'euros ont été votés en loi de finances initiale répartis comme suit :

- 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>1</sup> et des opérateurs de l'Etat (995 millions d'euros de CP votés en LFI 2012 au lieu de 1,1 milliard d'euros en LFI 2011) ;

- le programme 223 « Tourisme » regroupe les dépenses d'intervention dévolues à la politique du tourisme dont les trois grandes priorités sont de renforcer la promotion de la France à l'étranger, de développer l'économie du tourisme et de favoriser l'accès de tous aux vacances (43,4 millions d'euros votés en LFI 2012 au lieu de 51 millions d'euros en LFI 2011) ;

- 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 (442,5 millions d'euros votés en LFI 2012 au lieu de 434,6 millions d'euros en LFI 2011) ;

- 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 (505,1 millions d'euros votés en LFI 2012 au lieu de 485,2 millions d'euros en LFI 2011).

---

<sup>1</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.

Le tableau ci-après retrace les différents taux d'exécution par rapport aux crédits votés et aux crédits ouverts.

**Exécution des crédits de paiement de la mission « Economie » en 2012**

(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 »	995 653 944	1 336 544 166	1 026 946 875	103,1 %	76,8 %
Programme 223 « Tourisme »	43 468 136	42 712 577	42 325 619	97,4 %	99,1 %
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	442 524 794	463 507 125	452 801 402	102,3 %	97,7 %
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	505 106 001	508 699 423	503 580 748	99,7 %	99,0 %
<b>Total</b>	<b>1 986 752 875</b>	<b>2 351 463 291</b>	<b>2 025 654 644</b>	<b>102,0 %</b>	<b>86,1 %</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

L'exécution pour 2012 se caractérise par une **surconsommation globale de crédits de 2 %** par rapport aux crédits votés en LFI (2 025 millions d'euros ont été consommés au lieu des 1 986 millions votés), mais l'écart entre la prévision en loi de finances initiale et **l'exécution doit aussi être analysé au regard des ouvertures importantes de crédits opérées en cours d'exercice**. Ainsi, le taux global d'exécution par rapport aux crédits ouverts ne se situe-t-il qu'à 86,1 %, soit un taux beaucoup plus faible que celui constaté en 2011 (98,8 %).

Hormis les programmes 223 « Tourisme » et 305 « Stratégie économique et fiscale » dont les taux d'exécution s'inscrivent sous les plafonds votés, il convient d'observer un **solde d'ouverture massif de crédits en faveur du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » (+ 341 millions d'euros)** et, dans une moindre mesure, pour le programme 220 à destination de l'Insee (+ 21 millions d'euros).

Dans le premier cas, **l'abondement de plus de 30 % de l'enveloppe des crédits votés trouve son origine dans l'ouverture de crédits opérée par la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour la création de la banque de l'industrie**.

Dans le second cas, il s'agissait d'accompagner le déploiement de plusieurs projets lancés par l'Insee tels que le plan stratégique 2010-2015 et la

montée en charge du centre statistique de Metz<sup>1</sup>, lequel accueillait 160 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2013, reproduisant les exercices précédents (2010 et 2011) que vos rapporteurs avaient déjà signalés comme étant sous-budgétisés du fait de la difficulté de prévoir correctement les dépenses liées à la délocalisation des ressources humaines et à l'opération immobilière de Metz.

Ces deux opérations expliquent que des crédits supplémentaires aient été ouverts mais il faut souligner que **le report à 2013 de la création effective de la banque publique d'investissement (BPI), remplaçant la banque de l'industrie prévue par le précédent Gouvernement, a entraîné *de facto* une sous-consommation notable des crédits qui étaient affectés au programme 134.** Cette situation budgétaire s'analyse donc comme une conséquence logique de la décision prise par la nouvelle majorité. Elle doit donc être considérée comme telle, c'est-à-dire un choix de politique publique, et non comme une imprévision budgétaire. Néanmoins, la consommation des crédits a dépassé de 3 % le montant voté car une partie de la dotation supplémentaire initialement prévue pour la BPI a été réaffecté au financement du « Plan automobile » (170 millions d'euros) décidé en octobre 2012. La Cour des comptes a critiqué le recours à la procédure des « rétablissements de crédits » consistant à redéployer 120 millions d'euros issus de crédits non consommés du programme d'investissement d'avenir créé en loi de finances rectificative du 9 mars 2010 vers le programme 134.

Le détail de ces mouvements et 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.

## **2. La programmation pluriannuelle : une maîtrise des dépenses conforme au plafond triennal**

Par rapport au plafond voté en loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 (1,91 milliard d'euros hors contribution au CAS Pensions), l'exécution s'est établie à 1,79 milliard d'euros<sup>2</sup> et s'inscrit **sous le plafond défini par la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 mais légèrement au-dessus du plafond voté en LFI 2012** (+ 10 millions d'euros). Toutefois, hors « Plan automobile » décidé en cours d'exercice, il convient de souligner que l'exécution aurait été conforme.

Par ailleurs, il convient d'observer que les dépenses de personnel ont été maîtrisées, celles-ci (933 millions d'euros) étant inférieures à la prévision initiale (938 millions d'euros). Ainsi, on dénombre 12 285 ETPT<sup>3</sup> en exécution contre 12 692 initialement prévus.

<sup>1</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.*

<sup>2</sup> Les contributions au CAS Pensions versées par l'ensemble de la mission au titre des dépenses de personnel (933 millions d'euros) ont représenté 228 millions d'euros.

<sup>3</sup> Equivalent temps plein travaillé.

### Programmation pluriannuelle de la mission « Economie »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Loi de programmation des finances publiques 2009-2012</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	1,78	
<b>Exécution budgétaire</b>	1,98	7,21 (1,77)*	1,83	1,79	
<b>Ecart (exécution / LFI)</b>	+ 0,26	+ 5,52 (+ 0,08)*	- 0,01	+ 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, 2010, 2011 et 2012, ainsi que les projets annuels de performances « Economie » annexés au projet de loi de finances pour 2010, 2011 et 2012

La maîtrise du plafond d'emploi résulte notamment du report en 2013 de l'intégration d'un millier d'enquêteurs vacataires de l'Insee.

### 3. Les dépenses fiscales : une diminution de leur nombre et de leur montant global

Le nombre des dépenses fiscales rattachées à la mission « Economie » a été ramené de 83 dispositifs fiscaux dérogatoires en 2011 à 77 en 2012, pour un montant global actualisé de **8,16 milliards d'euros**, contre 9,35 milliards d'euros en 2011. Les recettes supplémentaires ainsi engendrées sont principalement dues à deux dispositifs :

- la suppression du régime du bénéfice mondial ou consolidé pour l'impôt sur les sociétés (538 millions d'euros) ;

- le relèvement du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 dont l'impact sur le secteur de la restauration, de l'hôtellerie et du camping dégage un gain fiscal de près de 400 millions d'euros<sup>1</sup>.

<sup>1</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	Chiffrage définitif pour 2010	Chiffrage définitif pour 2011	Chiffrage initial pour 2012	Chiffrage actualisé pour 2012
<b>Programme 134 - « Développement des entreprises et de l'emploi »</b>	68	7 735	8 045	7 009	6 963
<b>Programme 223 - « Tourisme »</b>	5	1 261	1 291	1 337	1 176
<b>Programme 220 - « Statistiques et études économiques »</b>	0	0	0	0	0
<b>Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »</b>	4	18	16	18	22
<b>Total Mission « Economie »</b>	<b>77</b>	<b>9 014</b>	<b>9 352</b>	<b>8 364</b>	<b>8 161</b>

*Source : d'après le rapport annuel de performances 2012 de la mission « Economie »*

Comme les années passées, vos rapporteurs signalent et regrettent que, malgré leurs observations et les recommandations de la Cour des comptes, **l'efficience de ces dispositifs fiscaux dérogatoires au regard des objectifs de politique publique recherchés ne fasse toujours l'objet d'aucun développement dans le rapport annuel de performances** hormis l'indicateur relatif au suivi du « contrat d'avenir pour la restauration » dans le cadre de la baisse de la TVA.

Or, une telle évaluation trouverait naturellement son cadre dans l'examen de la loi de règlement en corrélation avec l'analyse de la démarche de performance. Ce travail doit s'inscrire dans le **suivi du rapport dit « rapport Guillaume » sur les dispositifs fiscaux et sociaux rendu en 2011, dont les conclusions, pour chaque dépense fiscale, pourraient être ainsi réactualisées annuellement au sein des rapports annuels de performance.**

L'enjeu en devient d'autant plus crucial que **l'addition de l'ensemble de ces avantages fiscaux représente plus de quatre fois le montant des crédits budgétaires** de la mission. Neuf dispositifs dérogatoires concentrent l'essentiel de la dépense et présentent chacune 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 6,2 milliards d'euros, en 2012, 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 définitif pour 2011	Chiffrage initial pour 2012	Chiffrage actualisé pour 2012
<b>Taux réduit de TVA dans la restauration</b>	Non déterminé	3 300	3 200	3 010
<b>Taux réduit de TVA pour la fourniture de logement dans les hôtels</b>	33 000 entreprises	960	1 000	870
<b>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</b>	Non déterminé	500	500	500
<b>Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères</b>	9,7 millions de ménages	360	350	370
<b>Abattement sur durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits sur les dirigeants de PME partant à la retraite</b>	2 070 ménages	350	275	375
<b>Imposition au taux réduit de 19 % de certaines plus-values sur cession d'immeuble, de droits réels immobiliers ou de titre de SPI à une SIIC, SPPICAV ou leurs filiales, ainsi qu'à une SCPI réalisée avant le 31 décembre 2011 ou, sous certaines conditions, à une société de crédit-bail pour les plus-values réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2011</b>	Non déterminé	130	Non communiqué	350
<b>Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME</b>	92 400 ménages	482	511	320
<b>Taux réduit de TVA applicable pour la fourniture de logement dans les terrains de camping classés</b>	Non déterminé	230	240	210
<b>Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des sociétés</b>	114 000	235	210	180

Source : d'après le rapport annuel de performances 2012 de la mission « Economie »

Enfin, vos rapporteurs spéciaux rappellent que la plupart des niches fiscales nécessiteraient un toilettage, notamment au sein du programme 134 où **sur 68 dispositifs pour 49 d'entre eux leur coût est soit inférieur à 10 millions d'euros, soit égal à zéro, « epsilon » ou non communiqué.**

## ***B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : PEU D'INDICATEURS DE PERFORMANCE, BEAUCOUP D'INDICATEURS DE GESTION***

L'an dernier, la Cour des comptes considérait 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* » et vos rapporteurs spéciaux avaient déjà observé que les indicateurs des programmes 220 et 305 portaient davantage sur l'efficience de la gestion que sur la performance d'une politique publique.

Même pour le seul indicateur rattaché à une dépense fiscale, relatif à l'efficience de la baisse de la TVA dans la restauration, l'absence de référence aux engagements chiffrés des professionnels en termes de baisse des prix, d'embauche et de modernisation de l'outil productif avait été critiquée car les seules références 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 ne pouvaient suffire à juger de la réussite d'une politique publique dont le coût est supérieur à 3 milliards d'euros.

Le tableau ci-dessous montre que sur le plan purement quantitatif, la performance d'ensemble n'a pas progressé par rapport à l'an dernier, celle-ci passant de 11 objectifs réalisés en 2011 (soit 69 % des 16 objectifs alors fixés) à 10 objectifs réalisés en 2012 (soit 55,5 %).

### **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	3	1	10	10	7
Programme 223 - « Tourisme »	3	0	1	3	3	1
Programme 220 - « Statistiques et études économiques »	5	5	0	5	5	5
Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »	5	2	0	6	6	2
<b>Total mission « Economie »</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>15</b>
<b>Soit en %</b>		55,56%	11,11%		100,00%	62,50%

Source : d'après le rapport annuel de performances 2012 de la mission « Economie »

Une recommandation peut être formulée concernant le choix des indicateurs les plus représentatifs de la mission. Celle-ci repose sur deux indicateurs :

- pour le programme 134, l'indicateur « 1.2 Taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées » ;

- et pour le programme 220, l'indicateur « 2.1 Pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée ».

Le second n'est pas forcément le plus pertinent car il s'agit d'un indicateur de gestion et non de politique publique. **Il est proposé d'y substituer l'indicateur « Efficience du dispositif d'Ubifrance de soutien aux entreprises à l'export » du programme 134 et pour le programme 305, l'indicateur « Proportion des mesures permettant l'apurement total et définitif de la situation de surendettement ».**

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

#### **1. Le programme 134 « développement des entreprises et de l'emploi » : les conséquences du report de la création de la BPI et du financement du « Plan automobile »**

Contrairement à l'exercice précédent, pour lequel le niveau de consommation effectif des crédits alloués au programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » s'était révélé inférieur de 4 % à celui des crédits votés en loi de finances initiale pour 2011, l'exécution budgétaire en 2012 (1 026,9 millions d'euros consommés) s'est arrêtée sur un solde de surconsommation de 31,3 millions d'euros, soit un dépassement de 3 % des 995,6 millions d'euros de crédits votés.

Toutefois, ce solde ne suffit pas à relater l'intégralité et **l'importance des mouvements budgétaires** opérés en cours de gestion dont les trois principaux concernent les actions suivantes :

- l'abondement de 337 millions d'euros de crédits fléchés pour la création de la banque de l'industrie<sup>1</sup> (remplacée par la BPI dont la création est intervenue en 2013) et le rétablissement de 120 millions d'euros de crédits non utilisés issus des programmes d'investissements d'avenir en faveur de l'action 3 « Action en faveur des entreprises industrielles » ;

- en conséquence, cette opération de rétablissement de 120 millions d'euros a été sur la ligne afférente aux dépenses d'opérations financières, pour un montant équivalent, de l'action 4 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information », expliquant ainsi la réduction de 59 % des crédits effectivement consommés (*cf.* tableau ci-dessous).

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.

---

<sup>1</sup> *Loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012.*

**Evolution et répartition par action des crédits consommés en 2012**

Intitulé de l'action	LFI 2011 CP (en millions d'euros)	Consommation 2011 CP (en millions d'euros)	Solde LFI - consommation (en millions d'euros)	Variation LFI/ consommation
Action 2 - « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales »	131,9	128,7	-3,2	-2%
Action 3 - « Action en faveur des entreprises industrielles »	215,4	370,8	155,4	72%
Action 4 - « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information »	200,5	81,8	-118,7	-59%
Action 7 - « Développement international et compétitivité des territoires »	118,1	114,7	-3,4	-3%
Action 8 - « Expertise, conseil et inspection »	19,4	18,4	-1	-5%
Action 13 - « Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) »	23	22,5	-0,5	-2%
Action 14 - « Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE) »	19,4	18,6	-0,8	-4%
Action 15 - « Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence) »	20,3	19,9	-0,4	-2%
Action 16 - « Régulation concurrentielle des marchés »	67,3	72,4	5,1	8%
Action 17 - « Protection économique du consommateur »	116,3	115,6	-0,7	-1%
Action 18 - « Sécurité du consommateur »	41,2	39,8	-1,4	-3%
Action 19 - « Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle »	22,8	23,7	0,9	4%
<b>TOTAL</b>	<b>995,6</b>	<b>1026,9</b>	<b>31,3</b>	<b>3%</b>

Source : rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

La variation de 72 % de la consommation des crédits de l'action 3 « Action en faveur des entreprises industrielles » est imputable aux décisions prises en septembre et décembre 2012 de financer à hauteur de 170 millions d'euros le « Plan automobile ». Sans cette opération, la consommation du programme se serait établie à 976 millions d'euros, soit une réduction de près de 2 % par rapport aux crédits votés.

Il convient enfin de revenir sur les observations formulées par la Cour des comptes sur la procédure de rétablissement de crédits pour financer le « plan automobile ».

#### **La position de la Cour des comptes**

Le Parlement a seulement été informé de cette opération. Le secrétariat général des ministères économiques et financiers a fait remarquer lors de la contradiction que « *si les commissions des finances des assemblées avaient jugé nécessaire une validation législative des mouvements [liés au plan automobile], elles l'auraient fait savoir au gouvernement qui pouvait insérer à cette fin un article au collectif de fin d'année* ».

Cette absence de vote du Parlement se justifie, selon la direction du budget, par le principe de spécialité et l'absence de changement de programme budgétaire des crédits concernés. Selon elle, « *il n'apparaît nécessaire de recourir au vote du Parlement que dans les cas où les redéploiements impliquent des mouvements qui sont de nature à changer plus fondamentalement la destination et la nature des crédits en question* ».

En l'espèce, l'absence de vote du Parlement pose question au regard du fait :

- d'une part, qu'il s'était prononcé lors de la LFR du 14 mars 2012 sur l'affectation de ces crédits à la création de la BPI ;

- et d'autre part, que le redéploiement a pour effet d'augmenter de 60 % le budget d'une action (« Aide à la réindustrialisation ») qu'il avait voté en 2010, tout en réservant les crédits supplémentaires au financement des besoins de la seule filière automobile.

*Source : Cour des comptes*

Vos rapporteurs rappellent que votre commission des finances a été consultée, conformément à la procédure parlementaire mise en œuvre pour le contrôle des fonds engagés dans les programmes d'investissements d'avenir, sur les deux conventions confiant à OSEO la gestion des crédits affectés au « Plan automobile ».

#### **2. Le programme 223 « Tourisme » : la dernière année d'exécution avant la fusion au sein du programme 134**

A compter de l'exercice 2013, le programme 223 « Tourisme » a été rattaché au programme 134. Néanmoins, si l'exercice 2012 constitue la dernière occasion d'en examiner l'exécution de manière autonome, le périmètre budgétaire de ce programme sera conservé au sein d'une action spécifique du programme 134 intitulée « Développement du tourisme ».

Sur un niveau de consommation de 42,3 millions d'euros, soit 2,6 % de moins que le montant des crédits votés (43,5 millions d'euros), l'action publique repose essentiellement sur l'opérateur Atout France dont la subvention pour charges de service public a été réduite de 3,9 % (32 millions d'euros ont été versés au lieu des 33,3 millions d'euros prévus en LFI), après une réduction de 3,5 % déjà opérée sur l'exercice 2011.

Cet effort participe à l'objectif de réduction des dépenses publiques appliquée par le Gouvernement aux opérateurs de l'Etat. Toutefois, vos rapporteurs soulignent que la réduction concomitante de 2,5 % des dépenses des autres opérateurs de l'Etat chargés de la promotion de la France à l'étranger – Ubifrance s'agissant de l'export et l'agence française pour les investissement internationaux (AFII) – risque à terme de produire un **effet d'éparpillement des crédits budgétaires entre des acteurs qui gagneraient à renforcer leurs efforts de mutualisation et de coordination**, sans préjudice d'une réforme de plus grande ampleur conduisant à un rapprochement au sein d'une structure plus globale, ainsi que l'envisage les travaux conduits dans le cadre de la modernisation de l'action publique et de la création de la marque France.

### **3. Le programme 220 « Statistiques et études économiques » : « Ambition Insee 2015 » et délocalisation à Metz**

La consommation des crédits de paiement de ce programme s'est établie en 2012 à **452,8 millions d'euros**, en progression par rapport à celui de l'exercice précédent (448,46 millions d'euros). Les crédits votés en LFI (442,5 millions d'euros) ont été abondés de 20,9 millions d'euros dont 16,7 millions d'euros de fonds de concours et 4,2 millions d'euros d'ouverture de crédits pour accompagner le déploiement du plan « Insee ambition 2015 » et la montée en charge de la délocalisation à Metz d'un centre statistique, soit un montant total de crédits ouvert de 463,5 millions d'euros de crédits de paiement. **Ces ouvertures de crédits n'ont donc pas été consommées en totalité** et en raison notamment du retard constaté dans le déploiement des effectifs prévus à Metz. Au total, le plafond d'emplois de l'Insee (5 140 ETPT) demeure supérieur à la réalisation (5 034 ETPT).

Ainsi que le relève la Cour des comptes et l'avait anticipé notre collègue François Rebsamen, alors rapporteur spécial de la mission « Economie », dans son rapport sur la délocalisation de l'Insee à Metz<sup>1</sup>, **les incertitudes pesant sur le rythme de déploiement de cette opération rejaillissent sur la précision de prévision budgétaire**, sans que le principe de sincérité budgétaire ne soit par ailleurs remise en cause puisqu'il s'agit à ce stade de problématiques concrètes de gestion. Néanmoins, **vos rapporteurs attendent qu'une meilleure programmation en amont soit effectuée par l'administration de l'Insee avant l'établissement du budget pour 2014.**

### **4. Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » : une exécution enfin conforme à la dotation prévisionnelle**

Depuis 2006 et jusqu'à l'exercice 2011, le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » s'était inscrit dans une spirale de sous évaluation

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 7 (2010-2011).*

récurrente des crédits nécessaires au financement des missions d'intérêt général de la Banque de France. La Cour des comptes avait ainsi relevé 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* ».

Il convient donc de souligner que l'exécution pour 2012 du programme 305 respecte enfin la programmation initiale, la consommation des crédits de paiement s'établissant à **503,6 millions d'euros** pour 505,1 millions d'euros votés en LFI.

Vos rapporteurs se félicitent donc de l'effet bénéfique, pour la sincérité budgétaire, de l'augmentation des crédits opérée en LFI 2012 afin de mieux respecter les obligations imposées par le système européen de banques centrales (SEBC) qui prévoit 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.

## **II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

### ***A. UNE CONSOMMATION LIMITÉE À 18 % DES CRÉDITS PRÉVUS EN LFI***

Le compte est organisé en deux sections, l'une retraçant les prêts et avances pour le logement des agents de l'Etat doté de 500 000 euros au sein du programme éponyme 861 dont la consommation de crédits pour 2012 s'établit à 491 022 euros, l'autre les prêts pour le développement économique et social doté de 123 467 582 euros répartis entre trois programmes :

- 862 « Prêts pour le développement économique et social » (11,9 millions d'euros consommés pour une prévision de 110 millions d'euros) ;

- 863 « Prêts à la filière automobile » (9,8 millions d'euros consommés pour une prévision de 13,4 millions d'euros) ;

- 865 « Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels majeurs » dont la consommation et la prévision sont nulles pour 2012.

En conséquence, le **niveau global de consommation (22,2 millions d'euros) ne représente que 18 % des crédits prévus** (123,9 millions d'euros).

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

Si le programme 861 dédié aux prêts et avances pour l'amélioration l'habitat des agents publics et la prise en location d'un logement pour les agents en poste à l'étranger n'appelle pas de remarque particulière quant à son exécution, la sous-consommation récurrente des crédits du fonds de développement économique et social (FDES) en faveur des entreprises en difficultés financières pose la question de l'opportunité de maintenir un tel dispositif.

La Cour des comptes relève en outre que le rôle exact de ce fonds dans le sauvetage des entreprises en difficultés n'est pas clairement établi, tout comme les modalités pratiques de son action. En tout état de cause, les informations fournies dans le rapport annuel de performance demeurent très insuffisantes et ne retracent ni le nombre d'opérations effectuées ni le montant de celles-ci. Dans ces conditions, la recommandation de la Cour des comptes tendant à améliorer la lisibilité de ce compte spécial ne peut qu'être approuvée car l'opacité budgétaire de ce programme comme la pratique du report systématique des crédits non consommés remettent en cause les principes de sincérité et d'annualité budgétaire.

Enfin, les deux derniers programmes – prêts à la filière automobile et prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) – sont en extinction : les dépenses du premier (9,8 millions d'euros consommés) correspondant à des reports de l'exercice 2011 vers l'exercice 2012 en raison de problème de paiement rencontré par le système Chorus ; le second n'est doté d'aucun crédit, ni en LFI, ni en exécution (la totalité des engagements prévus en 2011 dans le cadre de l'indemnisation de la tempête Xynthia ayant été honorée sur le même exercice).

## **MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT », ET COMPTE SPÉCIAUX**

**« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »,  
« ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »,  
« AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU  
ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET  
« PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSEDETTEMENT  
DE LA GRÈCE »**

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**

<b>I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » .....</b>	176
A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT » : L'IMPACT FAVORABLE D'UNE BAISSE DES TAUX .....	178
1. <i>La dette négociable : une charge de la dette stabilisée entre 2011 et 2012</i> .....	179
2. <i>La trésorerie de l'Etat</i> .....	180
3. <i>La dette non négociable</i> .....	180
4. <i>Une gestion performante</i> .....	181
B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT » : UNE FAIBLE RÉALISATION DES RISQUES DE GARANTIE EN 2012.....	182
1. <i>Le retour en 2012 à un niveau de consommation de crédits plus proche des prévisions initiales</i> .....	182
2. <i>La performance du programme : le reflet d'une diminution de l'activité des entreprises françaises à l'international</i> .....	183
3. <i>La nécessité d'un meilleur suivi des garanties</i> .....	184
C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE » : UN FINANCEMENT COÛTEUX AUPRÈS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE .....	185
1. <i>Un recours aux avances du Crédit foncier de France malgré une sous-consommation de la dotation initiale</i> .....	185
2. <i>La performance du programme : le reflet d'un besoin de liquidités des ménages</i> .....	186
D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATIONS DE RENTES » : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PROCHE DE LA PRÉVISION.....	187
E. LE PROGRAMME 336 « DOTATION EN CAPITAL DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ ».....	187
F. LE PROGRAMME 339 « RECAPITALISATION DE DEXIA » .....	188
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT ».....</b>	188
A. UN BUDGET HEURTÉ PAR DES ÉVÉNEMENTS EN COURS D'ANNÉE.....	189
1. <i>Une majorité de dépenses non prévues dans la loi de finances initiale</i> .....	189
2. <i>La nécessité d'abonder le CAS PFE à partir du budget général</i> .....	190

<b>B. DES INTERROGATIONS SUR LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE.....</b>	<b>191</b>
1. <i>Un solde à nouveau dégradé .....</i>	191
2. <i>D'importants engagements en 2013 et 2014 qui devraient être couverts par des cessions d'actifs .....</i>	191
3. <i>La question en suspens du remboursement de la dette de l'EPFR .....</i>	192
<b>III. LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX.....</b>	<b>193</b>
<b>A. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » .....</b>	<b>193</b>
<b>B. LE COMPTE « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » .....</b>	<b>194</b>
1. <i>Un compte spécial désormais légèrement excédentaire.....</i>	195
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>	195
3. <i>Le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » .....</i>	195
4. <i>Le programme 824 « Avances à des services de l'Etat » .....</i>	196
<b>C. LE COMPTE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE » .....</b>	<b>196</b>
1. <i>Un dispositif retracant les engagements européens vis-à-vis de la Grèce.....</i>	196
2. <i>Des opérations neutres sur le solde budgétaire de l'Etat mais ayant un impact sur le dividende versé par la Banque de France.....</i>	197

## 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 **82 % 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 2012

(en millions d'euros)

	Crédits consommés	Part dans la mission
<b>Programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »</b>	46 302,7	82,1 %
<b>Programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »</b>	121,8	0,2 %
<b>Programme 145 « Epargne »</b>	653,8	1,1 %
<b>Programme 168 « Majoration des rentes »</b>	183,8	0,3 %
<b>Programme 336 « Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité »</b>	6 523,5	11,5 %
<b>Programme 339 « Recapitalisation de Dexia »</b>	2 585,0	4,5 %
<b>Total</b>	<b>56 370,1</b>	<b>100,0 %</b>

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 2012**

(en euros)

Crédits consommés en 2012	LFI 2012	Décret d'avance	LFR 2012	Crédits ouverts en 2012	Crédits consommés en 2012	Evolution 2011-2012	Taux de consommation des crédits LFI 2012	Taux de consommation des crédits ouverts
<b>Programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »</b>								
AE	46 255 585 969	48 773 000 000		- 2 414 000 000	46 359 000 000	46 302 717 839	+ 0,1 %	94,9 %
CP	46 255 585 969	48 773 000 000		2 414 000 000	46 359 000 000	46 302 717 839	+ 0,1 %	94,9 %
<b>Programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »</b>								
AE	598 642 430	189 400 000			189 400 000	121 784 296	- 79,6 %	64,3 %
CP	598 642 430	189 400 000			189 400 000	121 784 296	- 79,6 %	64,3 %
<b>Programme 145 « Epargne »</b>								
AE	696 968 389	773 776 591		- 120 000 000	653 776 591	653 776 592	- 6,2 %	84,4 %
CP	696 968 389	773 776 591		- 120 000 000	653 776 591	653 776 592	- 6,2 %	84,4 %
<b>Programme 168 « Majoration de rentes »</b>								
AE	194 722 957	185 000 000			185 000 000	183 284 829	- 5,9 %	99,1 %
CP	194 722 957	185 000 000			185 000 000	183 284 829	- 5,9 %	99,1 %
<b>Programme 336 « Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité »</b>								
AE			6 523 488 000		6 523 488 000	6 523 488 000		
CP			6 523 488 000		6 523 488 000	6 523 488 000		
<b>Programme 339 « Recapitalisation de Dexia »</b>								
AE			2 585 000 000		2 585 000 000	2 585 000 000		
CP			2 585 000 000		2 585 000 000	2 585 000 000		
<b>Mission « Engagements financiers de l'Etat »</b>								
AE	47 745 919 745	49 921 176 591	+ 9 108 488 000	- 2 534 000 000	56 495 664 591	56 370 051 556	+ 18,1 %	112,9 %
CP	47 745 919 745	49 921 176 591	+ 9 108 488 000	- 2 534 000 000	56 495 664 591	56 370 051 556	+ 18,1 %	112,9 %

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

L'exécution des crédits de la mission en 2012 fait apparaître, comme l'indique le tableau ci-dessus :

- d'une part, des **ouvertures nettes de crédits à hauteur de 6,57 milliards d'euros en cours d'exercice** ;
- d'autre part, un **taux de consommation des crédits ouverts de 99,8 %** ;
- enfin, un **taux de consommation des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2011 de 112,9 %**.

Ces données traduisent principalement la dotation au Mécanisme européen de stabilité et la recapitalisation de Dexia, opérées en loi de finances rectificative, d'une part, une diminution de la charge de la dette, d'autre part.

#### ***A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT » : L'IMPACT FAVORABLE D'UNE BAISSE DES TAUX***

Le principal programme de la mission fait apparaître, en exécution en 2012, une **consommation des crédits liés à la charge de la dette inférieure de 5,1 %** - soit 2,47 milliards d'euros - **aux prévisions de la loi de finances initiale**. Le montant des crédits consommés en 2012 est ainsi stable par rapport à 2011.

##### **Exécution des crédits de paiement du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »**

*(en euros)*

	Crédits ouverts en LFI 2012	Crédits consommés en 2012	Différence	Taux de consommation
Action 1 « Dette négociable »	47 917 000 000	46 301 707 519	- 1 615 292 481	96,6 %
Action 2 « Dette non négociable »	1 000 000	1 010 320	+ 10 320	101,3 %
Action 3 « Trésorerie de l'Etat »	855 000 000	0	0	0 %
<b>Total</b>	<b>48 773 000 000</b>	<b>46 302 717 839</b>	<b>- 1 615 282 161</b>	<b>94,9 %</b>

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

## **1. La dette négociable : une charge de la dette stabilisée entre 2011 et 2012**

La **charge de la dette de l'Etat** (titre 4) est **pratiquement stable entre 2011 (46,26 milliards d'euros) et 2012 (46,30 milliards d'euros)**.

En effet, si l'effet « volume » a été le principal facteur d'évolution à la hausse de cette charge, cette tendance a été compensée, principalement, par l'effet contraire de l'évolution des taux d'intérêt :

- l'**effet « volume »**, résultant de l'augmentation de l'encours nominal de la dette, s'est élevé à **+ 2,7 milliards d'euros** ;

- l'augmentation de la trésorerie de l'Etat a atteint **+ 0,2 milliard d'euros** ;

- les titres de dette française indexés sur l'inflation représentant environ 12,5 % du total de l'encours de la dette négociable fin 2012, la charge de la dette est mécaniquement majorée lorsque l'inflation progresse. Cet **effet « prix » positif a entraîné** une baisse de la charge nette de la dette de **0,4 milliard d'euros** entre 2011 et 2012 ;

- la baisse des taux, tombés à un minimum historique, a permis de réaliser une **économie évaluée à 2,1 milliards d'euros** en 2012 ;

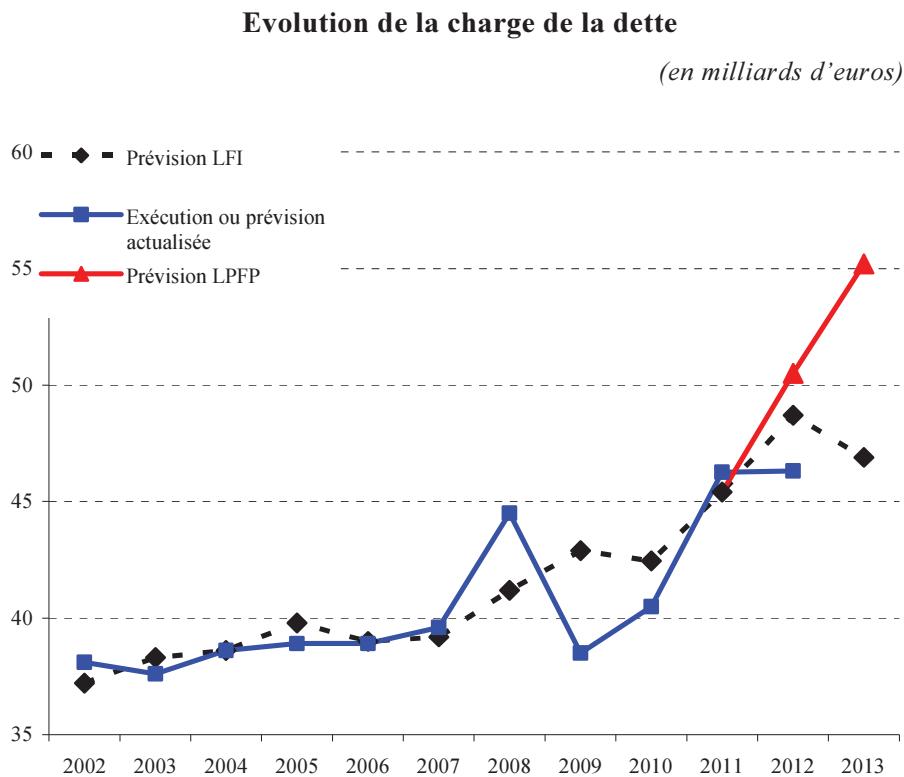
- un effet calendaire favorable a diminué la charge de la dette de **0,4 milliard d'euros** entre 2011 et 2012).

**Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale** (48,77 milliard d'euros), **l'économie réalisée en exécution 2012 s'est élevée à 2,47 milliards d'euros**, des ajustements à la baisse des prévisions de dépenses au titre de la charge de la dette ayant conduit à des annulations successives de crédits :

- de 0,7 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 ;

- à nouveau de 0,7 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative du 16 août 2012 ;

- enfin, de 1 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012.



Source : commission des finances

## 2. La trésorerie de l'Etat

**Les charges de trésorerie de l'Etat ((880 millions d'euros) font apparaître une sur-consommation de 25 millions d'euros par rapport à l'enveloppe prévue en loi de finances initiale (855 millions d'euros). Cette évolution correspond principalement à la rémunération des fonds non consommables consacrés au financement des investissements d'avenir.**

## 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** (1 010 320 euros en 2010, contre 1 157 917 euros en 2011).

#### 4. Une gestion performante

Les performances du programme restent très satisfaisantes, dans un contexte marqué par une forte demande et des conditions de taux exceptionnellement favorables. 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 2012, à 285 % pour les BTF, en hausse par rapport à 2011 (264 %), et à 242 % pour les obligations assimilables du Trésor (OAT) et les bons du Trésor à intérêt annuel normalisés (BTAN), soit une légère progression par rapport au taux de 238 % constaté en 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'est élevé en 2012 à un taux record de 98 %**, en progression par rapport à 2011 (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** (75 incidents, contre 65 en 2011, 23 en 2010 et 48 en 2009). Comme l'an dernier, ces incidents sont majoritairement classés dans la catégorie « Autres » (52 incidents sur 75) et sont liés aux pannes ou mauvais fonctionnements des systèmes d'information impliqués dans les opérations. D'après le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, *« [cette] augmentation (...) trouve son origine dans une révision de la méthode de recensement, qui est plus exhaustive, notamment en matière informatique. Le niveau toujours assez élevé des incidents qui ne dégradent pas le solde du compte à la Banque de France tient principalement aux opérations de pensions livrées. La configuration du marché interbancaire au cours de l'année 2012 a en effet fortement réduit, en particulier au premier semestre, la disponibilité de titres admissibles aux opérations de pensions livrées ce qui a engendré un accroissement mécanique des défauts de livraisons de titres à l'AFT par les banques contreparties et, par conséquence, une moindre sortie de cash sur le compte du Trésor. Des plans d'action sont demandés aux banques responsables de ces défauts afin qu'ils ne se réitèrent pas ».*

---

<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.

***B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT » : UNE FAIBLE RÉALISATION DES RISQUES DE GARANTIE EN 2012***

**1. Le retour en 2012 à un niveau de consommation de crédits plus proche des prévisions initiales**

**Exécution des crédits de paiement du programme 114  
« Appels en Garantie de l'Etat »**

(en euros)

	Crédits consommés en 2011	Crédits ouverts en LFI 2012	Crédits consommés en 2012	Différence exécution / prévision	Taux de consommation des crédits LFI
Action 1 « Agriculture et environnement »	0	1 100 000	0	- 1 100 000	0 %
Action 2 « Soutien au domaine social, logement, santé »	27 292 221	6 900 000	5 100 000	- 1 800 000	73,9 %
Action 3 « Financement des entreprises et industrie »	10 000 000	10 000 000	0	- 10 000 000	0 %
Action 4 « Développement international de l'économie française »	99 600 000	130 500 000	116 400 000	- 14 100 000	89,2 %
Action 5 « Autres garanties »	461 750 209	40 900 000	284 296	- 40 615 704	0,7 %
<b>Total</b>	<b>598 642 430</b>	<b>189 400 000</b>	<b>121 784 296</b>	<b>- 67 615 704</b>	<b>64,3 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

En 2011, la consommation des crédits du programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » avait atteint le niveau record de 598,6 millions d'euros. En effet, 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**.

**Les crédits consommés en 2012 se sont élevés à 121,8 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits par rapport à la loi de finances initiale de 64,3 %, du fait notamment de la quasi-absence**

d'opérations relevant des « *autres garanties* » (**action 5**) que celles liés à l'agriculture, au logement, au financement des entreprises et à la Coface, examinées ci-après. Les crédits de l'action 5 ont atteint 284 296 euros en exécution, correspondant à des défauts de paiement pour des projets au Zimbabwe dans le cadre des appels en garantie émis par la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre de la convention de Lomé et des accords de Cotonou.

**L'action 1**, relative aux appels en garantie au titre de la procédure de désendettement des agriculteurs installés en Corse, n'a **pas engendré de dépenses** en 2012.

**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** à hauteur de 5,1 millions d'euros, **en-deçà des prévisions initiales** (6,9 millions d'euros), liée à la reconstitution du mécanisme de garantie de la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

**L'action 3 « Financement des entreprises et industrie » n'a pas consommé les crédits prévus en loi de finances initiale** (soit **10 millions d'euros**), dont le montant correspondait aux versements opérés en 2011 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, « *un taux de récupération plus élevé et des sinistres moins importants que prévus ont permis de limiter la charge pour le FSCI, de sorte qu'il n'a pas été nécessaire d'engager de nouvelle dépense en 2012* ».

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 116,4 millions d'euros, soit une **hausse de 16,8 millions d'euros par rapport à 2011**. Elle s'explique principalement par les **dispositifs d'assurance prospection**, en lien avec la demande croissante des entreprises pour ces dispositifs, qui ont atteint 101,3 millions d'euros en 2012.

## **2. La performance du programme : le reflet d'une diminution de l'activité des entreprises françaises à l'international**

En termes de performance, votre rapporteur spécial relève une **amélioration du risque pris par l'Etat au travers de ses garanties dans le cadre de l'assurance-crédit**, mesuré sur une échelle de 0 à 7 où la catégorie 7 représente le risque le plus élevé. Sur le flux annuel 2012, l'indice pondéré de

risque a atteint 2,41 (contre 2,87 en 2011 et 2,72 en 2010), entraînant une diminution entre 2011 et 2012 (de 2,83 à 2,81) de l'indice appliqué au stock.

**En revanche, les indicateurs relatifs à la garantie de change n'ont que partiellement atteint les objectifs** fixés : si la valeur au coût du marché du portefeuille de garanties de l'Etat est restée positive, le nombre visé d'entreprises bénéficiaires ne s'est élevé qu'à 96 (contre 118 en 2011 et pour une cible à 120), ce que le rapport annuel de performances a expliqué par une diminution de la demande des entreprises.

**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 et sont en chute par rapport à 2011, traduisant une baisse d'activité des entreprises à l'international dans un contexte de crise économique. Le nombre de bénéficiaires de l'assurance prospection a toutefois nettement augmenté (de 7 500 en 2011 à 9 225 fin 2012, soit une hausse de 23 %).

### **3. La nécessité d'un meilleur suivi des garanties**

Suite à l'enquête réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, votre rapporteur spécial avait repris plusieurs **recommandations** de la Cour des comptes qu'il réitère, **afin d'améliorer le suivi des engagements hors bilan que constituent les garanties** :

- **accompagner *ex ante* les lois de finances initiales d'une description synthétique du stock des encours de garanties** comprenant, lorsque c'est nécessaire, la mention des risques qui s'y attachent ; ces informations pourraient figurer dans une annexe informative (« jaune » budgétaire) au projet de loi de finances initiale, seules les garanties d'un montant particulièrement significatif, suivant des seuils à établir, ayant vocation à faire l'objet de cet examen détaillé ;

- **alerter le Parlement** – en pratique, les commissions des finances – **dès lors qu'en cours d'exercice, une garantie connaît une croissance rapide de son encours ou une hausse de sa probabilité de réalisation** ;

-achever l'élaboration du nouvel outil de **recensement de l'ensemble des garanties accordées par l'Etat** et du nouveau guide de procédures spécialisé ;

- consolider la procédure de confirmation avec les organismes bénéficiaires de la garantie accordée par l'Etat ;

-achever le travail de fiabilisation du montant des intérêts de la dette garantie ;

**- réduire la durée moyenne des opérations de dette garantie, au besoin, lorsque les conditions sont réunies, via un dispositif de **plafonnement applicable aux nouvelles opérations**.**

***C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE » : UN FINANCEMENT COÛTEUX AUPRÈS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE***

**1. Un recours aux avances du Crédit foncier de France malgré une sous-consommation de la dotation initiale**

**Exécution des crédits de paiement du programme 145 « Epargne »**

*(en euros)*

	Crédits consommés en 2011	Crédits ouverts en LFI 2012	Crédits consommés en 2012	Différence exécution / prévision	Taux de consommation des crédits LFI
Action 1 « Epargne logement »	692 640 632	769 469 091	650 133 061	- 119 336 030	84,4 %
Action 2 « Instruments de financement du logement»	4 327 757	4 307 500	3 643 531	- 663 969	84,6 %
<b>Total</b>	<b>696 968 389</b>	<b>773 776 591</b>	<b>653 776 592</b>	<b>-119 999 999</b>	<b>84,5 %</b>

*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. En 2012, elles ont représenté 650,1 millions d'euros en crédits de paiement, marquant une **nouvelle sous-consommation de l'enveloppe prévue en loi de finances initiale**, puisque seuls 84 % des crédits initialement ouverts au titre de l'épargne logement ont été consommés, et une baisse de 51 % du montant des primes d'épargne logement par rapport à l'exécution 2010.

L'année 2012 a été marquée par une croissance modérée de l'encours des PEL et des CEP (225,7 milliards d'euros, en hausse de 1,5 % par rapport à 2011) et une augmentation de 4,6 % des primes d'épargne logement, ce qui a conduit à l'inscription d'un montant en hausse (720,4 millions d'euros, soit + 10 %) dans la loi de finances pour 2013. Il n'y pas de corrélation automatique entre le montant des crédits inscrits au programme et l'évolution

des encours et des primes du fait des choix des épargnants sur les dates d'utilisation de leur épargne.

**Le phénomène de sous-consommation des crédits avait déjà été observé en 2011.** L'écart entre prévision et exécution a été résorbé au cours de l'exercice par une annulation de crédits dans le cadre de la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012 (à hauteur de 120 millions d'euros), ayant réduit le montant des dotations effectivement disponibles à 649,5 millions d'euros au titre de l'épargne logement, correspondant très exactement au montant des crédits consommés en 2012.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur spécial avait émis l'hypothèse d'un besoin de financement complémentaire suite aux annulations de crédits opérées en mars 2012. De fait, il a été procédé à des ajustements par **un déblocage de l'intégralité de la réserve de précaution.** Par ailleurs, **des opérations d'emprunt ont dû être opérées au Crédit foncier de France (CFF) pour financer les primes d'épargne logement à un coût supérieur à celui des emprunts d'Etat.** Si le déficit de l'Etat auprès du CFF (- 46,4 millions d'euros) reste modéré par rapport aux montants observés en 2008 (- 963 millions d'euros) et 2009 (- 719,2 millions d'euros), votre commission des finances avait alerté le Gouvernement sur ce risque lors de l'examen du projet de décret d'avance du 30 novembre 2012<sup>1</sup>. **Par prudence, le Gouvernement n'aurait pas dû procéder à des annulations de crédits aussi importantes en cours de gestion.**

## **2. La performance du programme : le reflet d'un besoin de liquidités des ménages**

**Les indicateurs relatifs au pourcentage des ressources du fonds d'épargne employés au financement du logement social** font apparaître une baisse de la transformation :

- des dépôts d'épargne logement en prêts d'épargne logement (de 4,8 % en 2010 à 4 % en 2011 et 3,6 % en 2012) ;
- des plans d'épargne logement en prêts d'épargne logement (de 10 % en 2011 à 8,7 % en 2011 et 5,5 % en 2012).

Ces évolutions traduisent un besoin grandissant de liquidités des ménages, ainsi que le recours de préférence aux prêts bancaires de droit commun.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-1333 du 30 novembre 2012 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

#### **D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATIONS DE RENTES » : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PROCHE DE LA PRÉVISION**

183,3 millions d'euros ont été consommés, en 2012, sur le programme 168 « Majoration de rentes », soit **99,1 % 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.

#### **E. LE PROGRAMME 336 « DOTATION EN CAPITAL DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ »**

Le programme 336 « Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité » a été créé par la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012. Il retrace l'engagement de la dotation en capital apportée par la France, suite à l'adoption de la loi n° 2012-323 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES).

Le capital autorisé du MES est fixé à 700 milliards d'euros. Il se compose de parts libérées (ou capital appelé) et de parts appelables.

La valeur nominale totale initiale des parts libérées s'élève à 80 milliards d'euros et la quote-part de la France à 20,3859 %. Sa souscription au capital libéré se monte donc à 16,31 milliards d'euros et la part de la France dans le capital autorisé s'élève à 142,701 milliards d'euros.

Les **autorisations d'engagement** du programme atteignent ainsi **16,31 milliards d'euros**. Correspondant au total du capital appelé, elles ont été ouvertes par la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012.

Le capital appelé du MES sera apporté en **cinq tranches** égales, conformément aux dispositions du Traité, **dont les deux premières, à hauteur de 6,52 milliards d'euros pour la France, ont été décaissées en 2012**. Deux autres tranches sont prévues en 2013 et la dernière en 2014, conformément à la décision prise par les ministres chargés des finances à Copenhague le 30 mars 2012.

La mesure de la performance vise à s'assurer que les Etats membres en difficulté respectent la conditionnalité des programmes mis en place en contrepartie des prêts du MES. En 2012, le taux de revues validées positivement par les évaluateurs a atteint 100 % et le taux de respect des objectifs fixés par les revues a également été élevé (92 % de mesures observées et 8 % de mesures en cours de mise en œuvre). Il convient d'observer que ces informations, pour utiles qu'elles soient, ne relèvent pas de

la mesure de la performance, le responsable de programme ne disposant d'aucun levier d'action pour l'atteinte de ces objectifs.

#### **F. LE PROGRAMME 339 « RECAPITALISATION DE DEXIA »**

Le programme 339 « Recapitalisation de Dexia » a été créé par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Au travers de l'instrument d'intervention en fonds propres créé à la suite de la crise financière de l'automne 2008, la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE), l'Etat français détenait jusqu'au 30 décembre dernier à la fois 5,7 % du capital de Dexia. Cette prise de participation avait été souscrite en 2008 dans le cadre du premier plan de soutien apporté à Dexia par la France, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg.

A la suite de la crise des dettes souveraines et des tensions sur le marché interbancaire en 2011, une nouvelle garantie a été apportée par les trois Etats à Dexia, par la loi de finances rectificative n° 2011-1416 du 2 novembre 2011, qui a autorisé à accorder la garantie de l'Etat aux financements, obligations ou titres levés ou souscrits entre le 2 novembre 2011 et le 31 décembre 2021, dans la double limite de 36,5 % des montants éligibles et d'un encours maximal global de 90 milliards d'euros, soit 32,85 milliards d'euros pour la part française.

Le 7 novembre 2012, le conseil d'administration de Dexia a constaté que la société était en situation de fonds propres négatifs. La France et la Belgique se sont engagés à souscrire, sous réserve de l'obtention des autorisations nécessaires, à une augmentation de capital de Dexia d'un montant total de 5,5 milliards d'euros, souscrite à hauteur de 47 %, soit 2,585 milliards d'euros, par la France, et de 53 %, soit 2,915 milliards d'euros, par la Belgique.

La participation de la France à la recapitalisation de Dexia SA s'est ensuite matérialisée par le versement, à partir du CAS « Participations financières de l'Etat », de 2,585 milliards d'euros au profit de la société de droit belge, le 31 décembre 2012.

Le programme, correspondant à une opération ponctuelle, n'a pas été reconduit en 2013.

### **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »**

L'article 21 de la LOLF dispose que « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* ». Sur ce fondement, le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » (CAS PFE) est

régi par l'article 48 de la loi de finances pour 2006 et retrace l'ensemble des recettes et des dépenses relatives à ces opérations.

#### **A. UN BUDGET HEURTÉ PAR DES ÉVÉNEMENTS EN COURS D'ANNÉE**

Depuis 2007, la prévision de la loi de finances initiale, tant pour les recettes que pour les dépenses, est de 5 milliards d'euros. Il s'agit d'une programmation purement formelle. L'exercice 2012 ne fait pas exception, puisque 92 % des dépenses ont été autorisées par des lois de finances rectificatives.

##### **1. Une majorité de dépenses non prévues dans la loi de finances initiale**

Les dépenses, d'un montant de 10,2 milliards d'euros, ont couvert trois principales opérations engagées à l'occasion de deux lois de finances rectificatives et majoritairement couvertes par des recettes en provenance du budget général (*cf. infra*).

La première loi de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup> a ouvert plus de **6,5 milliards d'euros de crédits correspondant au versement de la contribution française au Mécanisme européen de stabilité (MES) pour 2012**. En effet, la loi autorisant la ratification du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité est entrée en vigueur le 27 septembre 2012.

Le rapport annuel de performances de la présente mission rappelle que « *la France s'est engagée à souscrire aux parts libérées du capital social à hauteur de 16 308 720 000 euros. Cette souscription s'effectuera en cinq versements identiques de 3 261 744 000 euros chacun* ».

L'action 6 « *Versements au profit du Mécanisme européen de stabilité* » du programme 731 (« *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat* ») a été créée en octobre 2012. Elle porte les deux premiers versements effectués au titre de l'année 2012 pour un montant total d'environ 6 524 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>2</sup> a ouvert **2 585 millions d'euros de crédits au titre de la recapitalisation de la société Dexia SA**, intervenue au cours de l'assemblée générale du 21 décembre 2012.

Enfin, également au titre de la première loi de finances rectificative, le programme 731 a permis d'augmenter les fonds propres de l'EPIC Oséo, à hauteur de 365 millions d'euros, afin de doter en capital sa filiale Oséo Industrie et permettre la création de la Banque de l'industrie.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Les autres dépenses significatives étaient inscrites dans le budget initial. Il s'agit en particulier :

- de la libération de la seconde tranche de l'augmentation du capital de La Poste (466,67 millions d'euros) ;
- des augmentations de capital de différentes banques multilatérales de développement (55,6 millions d'euros) ;
- de l'achat au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) d'actions Areva (214 millions d'euros). Cette opération, autorisée par l'arrêté du 5 décembre 2012, permet au CEA de dégager des ressources en vue de financer le démantèlement d'installations nucléaires.

## 2. La nécessité d'abonder le CAS PFE à partir du budget général

En théorie, les recettes du CAS PFE doivent être principalement issues du produit des cessions des participations de l'Etat. Néanmoins, le contexte économique ne permet pas à l'Etat de dégager 5 milliards d'euros par an.

Ce montant correspondrait, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget 2012, à 7,2 % de la valeur totale du portefeuille de participations cotées à la fin août 2011. Elle ajoute qu'il s'agit d'un « *montant de cessions peu réaliste eu égard aux conditions de marché et aux participations réellement cessibles. En effet, la valeur du portefeuille juridiquement cessible au 1<sup>er</sup> septembre 2011 s'élevait à 24 milliards d'euros, ce qui signifie que la LFI avait programmé la cession de 20,8 % du portefeuille coté de l'Etat* ».

La deuxième loi de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup> a pris acte qu'aucune cession n'interviendrait au cours de l'année 2012. Ainsi, 4 milliards d'euros de dépenses ont été annulés sur le programme 732 « *Désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat* ».

En conséquence, les dépenses du CAS PFE ont été couvertes par des abondements en provenance du budget général. Ainsi, les versements de la contribution française au MES a été financée « *par une recette supplémentaire en provenance du programme "Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité" de la mission "Engagements financiers de l'Etat"* ».

De même, s'agissant de la recapitalisation de Dexia, une action « *Recapitalisation de Dexia* » a été créée au sein du programme « *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* » de la mission « *Engagements financiers de l'Etat* ».

Le budget général a abondé le CAS PFE pour un montant de **9,1 milliards d'euros**. Au surplus, le CAS a également perçu environ 606 millions d'euros au titre du versement de certaines dotations en capital

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.*

du programme d'investissement d'avenir (PIA) – pour 530 millions d'euros – de la Monnaie de Paris (36,5 millions d'euros et du boni de liquidation de l'Entreprise minière et chimique (39 millions d'euros).

**Au total, les recettes du fonds se sont élevées à environ 9 729 millions d'euros et n'ont pas été suffisantes pour couvrir l'ensemble des dépenses.**

## ***B. DES INTERROGATIONS SUR LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE***

### **1. Un solde à nouveau dégradé**

Le solde du CAS PFE s'établit, pour l'exercice 2012, à environ **- 494 millions d'euros**. Au total, compte tenu des résultats constatés lors des précédents exercices, le **CAS affiche un solde cumulé de 1 567 millions d'euros**.

#### **Exécution et solde du compte de 2005 à 2012**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Prévision PLF<sup>(1)</sup></b>	14 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
<b>Recettes constatées</b>	17 180	7 726 <sup>(2)</sup>	2 080	3 455	2 983	634,6	9 729
<b>Crédits consommés</b>	17 170	4 039	1 765	1 798	6 710 <sup>(3)</sup>	716,2	10 223
<b>Solde de l'exercice</b>	10	3 687	315	1 657	- 3 727	- 82	- 494
<b>Solde cumulé</b>	<b>211</b>	<b>3 897</b>	<b>4 212</b>	<b>5 870</b>	<b>2 143</b>	<b>2 061</b>	<b>1 567</b>

<sup>(1)</sup> Recettes = Dépenses

<sup>(2)</sup> dont : vente d'actions EDF : 3,7 milliards d'euros

<sup>(3)</sup> dont Plan Campus : 3,7 milliards d'euros

*Source : Cour des comptes, note d'analyse d'exécution du budget*

### **2. D'importants engagements en 2013 et 2014 qui devraient être couverts par des cessions d'actifs**

La Cour des comptes relève, dans sa note d'analyse d'exécution du budget, que « *le capital du Fonds stratégique d'investissement (FSI) appelable à la charge de l'Etat d'ici le 17 novembre 2014 s'élève à 1 780 millions d'euros. La libération éventuelle d'une nouvelle tranche [...] a été inscrite dans le PLF 2013 et pourrait intervenir eu égard aux besoins de la Banque publique d'investissement* ».

Elle ajoute qu'en « *l'absence d'un montant suffisant de cessions de participation durant les deux prochains exercices et compte tenu des autres engagements souscrits par l'Etat (notamment la libération de la dernière tranche de l'augmentation de capital de La Poste et l'achat des actions Areva pour des montants respectivement de 266 et 756 millions d'euros), le*

***budget général devrait compléter la dotation du CAS PFE sur les exercices 2013-2014 afin de remplir ses engagements vis-à-vis du FSI ».***

Au cours du premier semestre 2013, plusieurs cessions sont intervenues ou programmées. Ainsi, en mars 2013, l'Etat a cédé 3,12 % du capital de **Safran** pour un montant de **448,5 millions d'euros**. De même, l'Etat a ramené sa participation dans **EADS** de 15 % à 12 % du capital, pour un montant d'environ **1,2 milliard d'euros**. Enfin, l'Etat et le FSI devraient céder environ 10 % du capital de la société **Aéroports de Paris**, pour un gain évalué autour de **740 millions d'euros**.

Au total, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les nouvelles recettes **vont permettre au CAS PFE de dégager un peu plus de 600 millions d'euros d'excédent d'ici fin 2014**.

#### **Engagements du CAS PFE à l'horizon 2014**

*(en millions d'euros)*

<b>Recettes</b>	
Report CAS PFE	1 567,0
Cession Safran	448,5
Cession EADS	1 200,0
Cession Aéroports de Paris	303,0
<b>Dépenses 2013-2014</b>	
FSI	- 1 780,0
Areva	- 756,0
La Poste	- 266,0
Banques multilatérales de développement	- 112,0
<b>Solde</b>	<b>604,5</b>

*Source : Cour des comptes et commission des finances du Sénat*

En tout état de cause, en 2013, les troisième et quatrième versements au MES ainsi que la dotation destinée à la recapitalisation de la Banque européenne d'investissement, soit plus de 8 140 millions d'euros, **seront couverts par des versements du budget général**. Le CAS PFE est donc encore loi de pouvoir supporter toutes les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat.

### **3. La question en suspens du remboursement de la dette de l'EPFR**

La politique de désendettement de l'Etat, financée par le programme 732 « *Désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat* » du CAS

PFE, a été mise en sommeil. Depuis 2009, aucune dépense n'est intervenue sur ce programme.

Or l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR) supporte une dette, héritée de l'apurement des passifs du Crédit lyonnais, d'environ 4,5 milliards d'euros. Celle-ci devrait être remboursée au 31 décembre 2014, par le biais d'une dotation versée à partir du programme 732 du CAS PFE.

Les documents budgétaires 2012 et 2013 ne font pas mention de cette dotation et l'absence de recettes suffisantes sur le CAS PFE peut laisser penser que la dette de l'EPFR ne sera pas remboursée par une opération budgétaire.

Ainsi que le note la Cour des comptes, « *l'absence de dotations à l'EPFR présente le risque que le remboursement de la dette résiduelle [...] s'opère non par une dotation budgétaire au CAS PFE mais via une reprise de dette par l'Etat en 2014 et qui n'aurait pas de traduction budgétaire* ». La Cour estime par conséquent que les conditions de remboursement du prêt de l'EPFR ne respecteront pas les conditions de la « transparence budgétaire ».

Pour autant, aux termes du 6° de l'article 34 de la LOLF, la seconde partie de la loi de finances de l'année « **autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement** ». En conséquence, une reprise de dette ne pourrait être autorisée que par un article de loi de finances, ce qui assure que le Parlement sera informé de cette opération.

**En tout état de cause, que la dette soit remboursée par l'intermédiaire du CAS PFE ou d'une reprise de dette, le déficit de l'Etat se trouvera augmenté d'autant.** En revanche, la reprise de dette, parce qu'elle vient directement s'imputer sur le tableau de financement de l'Etat géré par l'Agence France Trésor – c'est-à-dire qu'elle s'assimile à une opération de trésorerie –, présente l'avantage de n'avoir aucun impact budgétaire.

### 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 2012 : le compte « Accords monétaires internationaux » n'a donc pas enregistré de dépenses.** La mission n'a d'ailleurs pas été dotée de crédits en 2013.

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 compte spécial désormais légèrement excédentaire**

Après un déficit de 88 millions d'euros en 2011, **le compte a enregistré un léger excédent (+ 31,8 millions d'euros) en 2012**, ses ressources s'étant élevées à 6,87 milliards d'euros et ses dépenses à 6,84 milliards d'euros.

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 solde d'exécution a dépassé de 157 millions d'euros la prévision de la loi de finances initiale (- 125,5 millions d'euros).

## **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 2012, à hauteur de **6,73 milliards d'euros**, soit un montant inférieur de 774 millions d'euros à celui prévu en loi de finances initiale. Au titre de l'exercice 2011, les crédits ouverts avaient déjà excédé les besoins de 900 millions 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**, le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement faisant seulement état de « **nombreuses incertitudes** » sur le montant des aides, le calendrier de versement, le volume et les échéances de remboursements effectués par la Commission européenne.

## **3. Le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics »**

Les crédits du programme 823 « *répondent 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* », comme l'indique le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement.

Alors que la loi de finances initiale prévoyait des dépenses à hauteur de 62,6 millions d'euros, l'exécution a fait apparaître un total de crédits s'élevant à **- 140 millions d'euros**, résultant des opérations suivantes :

- un rétablissement de crédits opéré par la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012, correspondant au versement d'une partie de l'avance accordée en 2010 au Fonds de société numérique, dans le cadre de la recapitalisation de la Banque de l'industrie (soit une consommation négative de crédits à hauteur de – 150 millions d'euros) ;

- une avance du Trésor (10 millions d'euros) pour permettre à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger de financer des projets d'investissements dans les établissements scolaires français à l'étranger.

#### **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 2012, soit 250,3 millions d'euros. Ce montant, en hausse de 28,8 % par rapport à 2011, 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'intérêts 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 préconise de « *mettre fin à l'activité de prêts aux organismes publics, conformément à la définition des avances et du compte de concours financiers* ».

#### **C. LE COMPTE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSEDETTEMENT DE LA GRÈCE »**

##### **1. Un dispositif retraçant les engagements européens vis-à-vis de la Grèce**

Créé par l'article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, le compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » retrace :

- en recettes, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs détenus en compte propre ;

- en dépenses, le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet Etat de ces revenus (faisant l'objet du programme 795), et les rétrocessions éventuelles de trop-perçu à la Banque de France (inscrites au programme 796)<sup>1</sup>.

La Grèce a bénéficié de deux programmes d'aide.

Le premier programme, à hauteur de **107,3 milliards d'euros**, a consisté en des **prêts bilatéraux** décidés par l'Eurogroupe le 2 mai 2010, complétés par des prêts du FMI ; il s'est réparti entre 77,3 milliards d'euros apportés par les Etats de la zone euro et 30 milliards d'euros pour le FMI.

Le second programme s'élève à **130 milliards d'euros** de prêts publics en 2012-2014 (dont 120 milliards pour le FESF). Il prévoit également une participation du secteur privé comprenant :

- une décote de 53,5 % sur la dette négociable (soit plus de 100 milliards d'euros sur un total de 200 milliards) ;

- pour la petite centaine de milliards d'euros restants, un échange le 12 mars 2012 par le secteur privé des titres existants contre des titres à très long terme, à des taux plus faibles ;

- au total, des pertes actualisées de plus de 70 % (contre 21 % pour le programme annoncé en juillet 2011).

En outre, le second programme a comporté également deux autres dispositifs :

- une **réduction supplémentaire rétroactive des taux d'intérêt** du dispositif de prêts bilatéraux à la Grèce ;

- le **reversement par les Etats membres à la Grèce des revenus futurs tirés jusqu'en 2020 par leurs banques centrales de leurs obligations souveraines grecques, qui fait l'objet du présent compte d'affectation spéciale**, pour un coût total estimé à 4 milliards d'euros.

Le compte a été ouvert à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012, jusqu'à la fin prévue de ces remboursements, le 31 décembre 2020.

## **2. Des opérations neutres sur le solde budgétaire de l'Etat mais ayant un impact sur le dividende versé par la Banque de France**

**Pour l'année 2012, les recettes et les dépenses se sont élevées à 198,7 millions d'euros.** Conformément à la convention du 3 mai 2012, la Banque de France a procédé à un versement de ce montant le 28 septembre 2012, reversé à due concurrence le jour même sur le compte du Trésor grec, le

---

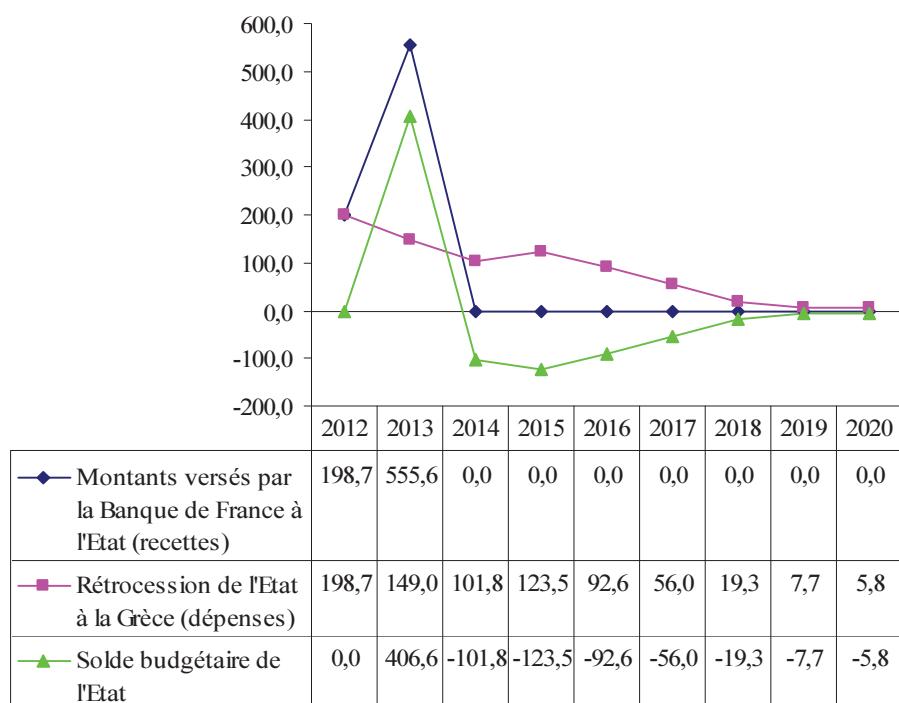
<sup>1</sup> Ces rétrocessions de trop-perçu concerneraient le cas où, la Grèce ne respectant pas les conditionnalités de l'aide, la France serait amenée à cesser ses versements.

reliquat pour la période 2013-2020 étant à verser en 2013. L'impact sur le solde budgétaire de l'Etat a donc été nul.

Le tableau et le graphique ci-après détaillent le calendrier des versements et des rétrocessions, ainsi que leur impact sur le solde budgétaire de l'Etat.

**L'impact du présent article sur le solde budgétaire de l'Etat :  
reconstitution à partir de l'évaluation préalable  
de l'article 21 de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative**

(en millions d'euros)



Source : évaluation préalable du présent article, calculs de la commission des finances

Selon l'évaluation préalable de l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2012, « *l'impact [...] sur le déficit budgétaire annuel de l'Etat sera neutre en 2012, positif en 2013 pour environ 400 millions d'euros, puis négatif sur la période 2014-2020 pour ce même montant cumulé* ».

Toutefois les 754,3 milliards d'euros devant être versés par la Banque de France se traduiront vraisemblablement, au moins en partie, par **de moindres dividendes** perçus par l'Etat. Aussi **l'impact total** sur le solde budgétaire de l'Etat **ne sera-t-il probablement pas globalement équilibré** sur la période.

## MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

### MM. THIERRY FOUCAUD ET CLAUDE HAUT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012 : DES TENSIONS SUR LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE .....</b>	200
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TOUJOURS MARQUÉE PAR LA RESTITUTION DE LA QUASI-TOTALITÉ DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION.....	200
1. <i>Des dépenses supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale .....</i>	200
2. <i>Une gestion de la réserve de précaution reflétant une absence de marges de         manœuvre budgétaires .....</i>	201
B. LA PRIORITÉ NOUVELLE ACCORDÉE AU RÉTABLISSEMENT DES MOYENS HUMAINS DU SERVICE PUBLIC.....	202
1. <i>Une révision du schéma d'emplois en août 2012 traduisant la nouvelle priorité         accordée à l'éducation nationale .....</i>	202
2. <i>Les enjeux budgétaires d'un meilleur calibrage de la masse salariale .....</i>	205
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME : LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....</b>	206
A. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ » .....	206
B. LE PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ » .....	207
C. LE PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE ».....	207
D. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS » .....	208
E. LE PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE » .....	208
F. LE PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE ».....	208

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » est composée de six programmes :

- « Enseignement scolaire public du premier degré » (140), doté de 18,14 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale pour 2012 ;

- « Enseignement public du second degré » (141), qui regroupe 29,64 milliards d'euros en CP ;

- « Vie de l'élève » (230), doté de 3,95 milliards d'euros en CP ;

- « Enseignement privé du premier et du second degrés » (139), dont les crédits s'élèvent à 7,08 milliards d'euros (CP) en loi de finances initiale pour 2011 ;

- « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (214), crédité de 2,10 milliards d'euros en CP ;

- « Enseignement technique agricole » (143), doté de 1,3 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 (62,21 milliards d'euros en CP), ce qui pose la question du caractère réellement interministériel de celle-ci.

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 relevé à plusieurs reprises la Cour des comptes.

La mission « Enseignement scolaire » constitue, hors mission « Remboursements et dégrèvements », la plus fortement dotée du budget de l'Etat : **en 2012, elle a regroupé 21,4 % des crédits de paiement du budget général et 50 % des emplois autorisés de l'Etat**. Elle se caractérise par une nette prédominance des dépenses de personnel (93,7 %).

## **I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012 : DES TENSIONS SUR LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE**

### ***A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TOUJOURS MARQUÉE PAR LA CONSOMMATION DE LA QUASI-TOTALITÉ DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION***

#### **1. Des dépenses supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale**

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale se sont élevés à **62,21 milliards d'euros, dont 60,91 milliards d'euros pour les programmes du ministère de l'éducation nationale**. 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 2012 a atteint **62,34 milliards d'euros, dont 61,04 milliards d'euros sur le périmètre de l'éducation nationale.**

**Les crédits votés en loi de finances initiale ont été inférieurs (de 133 millions d'euros) aux dépenses constatées de la mission.**

Cette situation traduit pour partie seulement des ouvertures de crédits supérieures aux annulations en cours de gestion, et la **nécessité d'abonder les dépenses de personnel en fin d'exercice** (*cf. infra*).

En effet, la deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012 a procédé à des **ouvertures de crédits de 88,7 millions d'euros** pour financer les **créations de postes mises en œuvre dès la rentrée 2012**. En sens inverse, il a été procédé à des annulations de 18,1 millions d'euros sur la réserve de précaution dans le cadre de la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012, et la troisième loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a procédé à des annulations de crédits de 45,94 millions d'euros. **Le solde net des ouvertures et des annulations de crédits** auxquelles ont procédé les lois de finances rectificative s'est ainsi établi à **+ 24,67 millions d'euros**.

**Au total, entre 2011 et 2012, les dépenses de la mission ont augmenté de 1,1 %.**

## **2. Une gestion de la réserve de précaution reflétant une absence de marges de manœuvre budgétaires**

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 2012** 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) ;**

**- 6 % 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 4,63 millions d'euros, et au titre du fonds « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique », pour 6,67 millions d'euros.

La réserve de précaution (en CP) s'est élevée sur l'ensemble des programmes à **403,6 millions d'euros**, dont 285,3 millions sur les dépenses de personnel (titre 2).

---

<sup>1</sup> Circulaire 1BE-10-3098 du 2 décembre 2011 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 2012.

**La totalité des crédits mis en réserve pour le titre 2 et 83 % des crédits mis en réserve hors titre 2<sup>1</sup> ont été restitués, tardivement** (en décembre) pour le titre 2, afin d'assurer le paiement des rémunérations. La réserve de précaution relative au fonds « Etat exemplaire » n'a pas été restituée en fin d'exercice, tandis que 45 % de la réserve constituée pour l'insertion des personnes handicapées a été dégelée au vu des recrutements réalisés.

Cette situation traduit une gestion tendue et l'absence de marges de manœuvre pour permettre à la réserve de précaution de jouer son rôle en permettant de faire face à des aléas apparus en cours de gestion.

#### ***B. LA PRIORITÉ NOUVELLE ACCORDÉE AU RÉTABLISSEMENT DES MOYENS HUMAINS DU SERVICE PUBLIC***

##### **1. Une révision du schéma d'emplois en août 2012 traduisant la nouvelle priorité accordée à l'éducation nationale**

A titre préliminaire, vos rapporteurs spéciaux rappellent leur position constante pour que les postes d'assistants d'éducation, rémunérés sur des crédits d'intervention de titre 6 dans le cadre de contrats aidés (assistants d'éducation, auxiliaires de vie scolaire collectifs, assistants pédagogiques, emplois de vie scolaire), soient inclus dans le plafond d'emplois.

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.

###### *a) L'application de la règle du « un sur deux » dans la loi de finances initiale*

**Le plafond d'emplois** des cinq programmes de la mission relevant du ministère de l'éducation nationale, fixé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2012, était de 968 059 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), **en baisse de 14 998 ETPT à périmètre constant** (15 415 ETPT à périmètre courant) **par rapport au plafond d'emplois 2011**.

A la différence de l'année 2011, il n'y a pas eu de corrections d'« erreurs techniques » du plafond d'emplois, ce qui permet d'établir des comparaisons entre 2011 et 2012.

**Si la loi de finances initiale a prévu un non-remplacement de 41 % des départs en retraite** pour les emplois de l'ensemble de la mission, proche de la règle du « un sur deux » suivie par l'ancienne majorité, **son application a été inégale suivant les programmes** (36 % seulement de taux de non-remplacement dans le privé, et **51 % dans le premier degré public**,

---

<sup>1</sup> 17 % de la réserve (hors titre 2) ont fait l'objet d'une annulation dans le cadre de la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

**où la suppression des postes de remplaçants et de RASED<sup>1</sup> a été particulièrement forte).**

Les conséquences de ces suppressions de postes sur la qualité du service public de l'éducation ont justifié la priorité accordée par la nouvelle majorité au renforcement des effectifs de l'éducation nationale.

*b) Les créations de postes décidées par la loi de finances rectificative du 16 août 2012*

Des ouvertures de crédits ont été opérées par la l'article 27 de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 afin de recruter, dès la rentrée 2012 :

- 1 000 professeurs des écoles (1 000 emplois équivalent temps plein<sup>2</sup>, qui correspondent, en année pleine sur l'année 2012, à 333 ETPT) ;
- 100 conseillers principaux d'éducation (100 ETP, 33 ETPT) ;
- 1 500 auxiliaires de vie scolaire individualisés au service des élèves handicapés (1 500 ETP, 500 ETPT) ;
- 2 000 assistants d'éducation qui assurent l'accompagnement des élèves (soit 667 ETPT) ;
- 500 agents chargés de la prévention et de la sécurité scolaire dans les établissements en difficulté (soit 17 ETPT) ;
- ainsi que 50 emplois dans l'enseignement technique agricole (soit 17 ETPT).

Ces différents mouvements se sont traduits par **le relèvement du plafond d'emplois de 1 524 ETPT**, les postes d'assistants d'éducation étant financés sur des crédits d'intervention de titre 6.

En effet, la mise en place de décharges provisoires de services au bénéfice des enseignants titulaires nouvellement recrutés suppose la mobilisation de moyens supplémentaires en compensation à hauteur de l'équivalent de 1 500 ETP et 500 ETPT dans l'enseignement public du second degré et 128 ETP mais 141 ETPT dans l'enseignement privé<sup>3</sup>, soit au total 1 628 ETPT et 641 ETPT.

Le tableau ci-après fait la synthèse des créations d'emplois.

---

<sup>1</sup> Réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficulté. La situation particulièrement tendue des RASED donne lieu à un contrôle budgétaire en cours de vos rapporteurs spéciaux.

<sup>2</sup> ETP.

<sup>3</sup> Les décharges dans l'enseignement privé se décomposent ainsi en effectifs physiques :

- 850 postes concernés dans le premier degré, mais ces décharges devant être organisées sur six semaines en fin d'année 2012, elles n'ont pas d'impact sur le schéma d'emplois (les ETP entrent et sortent la même année) mais bien en ETPT à hauteur de 98 ;
- 128 ETP dans le second degré, soit 43 ETPT ;
- le total en ETPT est donc de  $98 + 43 = 141$ .

**Les créations d'emplois dans l'enseignement scolaire proposées par le présent collectif**

*(en ETP et ETPT)*

	ETP	ETPT	Remarques
<b>Créations de postes</b>			
Professeurs des écoles (1)	1 000	333	
Conseillers principaux d'éducation (2)	100	33	
Auxiliaires de vie scolaire individualisés (3)	1 500	500	
Emplois créés dans l'enseignement technique agricole (4)	50	17	
Assistants d'éducation (AED) afin d'assurer l'accompagnement des élèves (5)	2 000	667	Hors titre 2
Assistants d'éducation chargés de la prévention et de la sécurité (6)	500	17	Hors titre 2
<b>TOTAL CREATIONS DE POSTES</b>	<b>2 650*</b>	<b>893*</b>	
Mise en place de décharges provisoires de services au bénéfice des enseignants titulaires nouvellement recrutés (7)	1 628	641	
<b>TOTAL TITRE 2 [(1) à (4) et (7)]</b>	<b>4 278*</b>	<b>1 524*</b>	

\* non compris 684 ETPT hors titre 2.

Source : ministère de l'économie et des finances

Sur les 1 000 postes créés dans le primaire, 669,5 emplois ont été consacrés à l'amélioration de l'accueil des élèves (dont 271,5 dans les zones rurales et 166,5 dans les écoles situées en zone d'éducation prioritaire) et 181,5 emplois pour améliorer le remplacement.

**Cette politique s'est inscrite dans le cadre du rétablissement, au cours de la mandature, de 54 000 postes supprimés**, suivant les nouvelles orientations du projet de loi pour la refondation de l'école de la République, en cours d'examen au Parlement.

**A l'issue de la loi de finances rectificative pour 2012, le schéma d'emplois 2012 révisé s'est établi à - 9 901 ETP (soit un taux de non-remplacement des départs en retraite de 28 %).**

*c) Des difficultés de prévision ayant pesé sur la réalisation du schéma d'emplois*

**Le schéma d'emplois 2012 a été sous-réalisé à hauteur de 752 postes (soit 7,6 %)**, du fait d'une sous-réalisation dans le premier degré public (à hauteur de 1 552 postes) partiellement compensée par une sur-réalisation dans le second degré public (ayant porté sur 730 postes), **sous**

**le double effet d'entrées inférieures aux prévisions<sup>1</sup>,** au regard notamment des délais de recrutement et de la difficulté à procéder à des recrutements en liste complémentaire, **et de sorties moins nombreuses.**

Ainsi, alors qu'il était prévu 28 220 départs en retraite en loi de finances initiale, **seuls 21 793 départs ont été constatés (- 6 427, ou 23 %, par rapport à la prévision).**

**Des changements de comportements individuels** – correspondant aux effets de la réforme de 2010 et aux départs en retraite des parents d'au moins trois enfants en 2011 – **ont été mal anticipés**, et le Gouvernement ne dispose pas des outils pour analyser plus finement la sous-réalisation du plafond d'emplois au vu de ces différents facteurs.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a émis une réserve sur le respect du schéma d'emplois, en observant que **les données sur les départs en retraite n'avaient pas été actualisées depuis juillet 2011**. Cependant, les ministères employeurs ne disposent pas des moyens d'adapter, en cours d'exercice, les décisions de recrutement aux départs en retraite effectivement constatés.

**Ces erreurs de prévision affectent la portée de l'autorisation parlementaire lors du vote du plafond d'emplois en loi de finances initiale.**

Le Gouvernement a observé, en prenant l'exemple des « surnombres » (5 600 en 2010, résorbés en 2011), que **ce nouveau décalage entre la prévision et l'exécution avait toutefois vocation à être compensé à court ou moyen terme.**

Compte tenu de moindres départs en retraite, le taux de non-remplacement a atteint 41 %.

## **2. Les enjeux budgétaires d'un meilleur calibrage de la masse salariale**

**Les crédits de rémunération (y compris les pensions) ont atteint 57,94 milliards d'euros en exécution<sup>2</sup>, soit 99,97 % des crédits ouverts.** L'écart constaté est faible (14,9 millions d'euros).

Toutefois, les mouvements en gestion ont révélé des difficultés à calibrer parfaitement la masse salariale. **Le décret d'avance n° 2012-1333 du 30 novembre 2012 avait procédé à l'ouverture de 161,6 millions d'euros, mais une partie seulement de ces crédits (à hauteur de 86,1 millions d'euros) a été utilisée**, des transferts ayant été opérés en fin d'exercice

---

<sup>1</sup> Ce qu'a traduit un taux de consommation à hauteur de seulement 85 % des crédits de titre 2 ouverts par la loi de finances rectificative du 16 août 2012. Malgré cette sous-consommation, les tensions sur la masse salariale du ministère ont nécessité la consommation de l'ensemble des crédits mis en réserve.

<sup>2</sup> Dont 16,61 milliards d'euros (29 %) au titre des pensions.

(à hauteur de 60,6 millions d'euros), tandis que 14,9 millions de crédits n'ont pas été consommés.

**Si ces mouvements de crédits sont relativement faibles au regard des crédits de personnel de la mission** (l'ouverture de crédits par décret d'avance représentait seulement 0,28 % de la masse salariale de la mission), **les enjeux budgétaires justifient un meilleur suivi.**

**Ces dépassements ont été imputés aux moindres départs en retraite**, qui ont eu un impact sur le glissement vieillesse technicité (GVT) négatif. Un groupe de travail interministériel, associant le ministère de l'économie et le ministère de l'éducation nationale, a ainsi été mis en place pour **réviser la modélisation des départs en retraite**.

## **II. ANALYSE PAR PROGRAMME : LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE**

La mission « Enseignement scolaire » comprend **25 objectifs et 93 indicateurs, soit un nombre qui reste très élevé**, bien qu'une diminution ait été engagée, puisque le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 ne prévoyait que 24 objectifs et 85 indicateurs.

**Des aménagements bienvenus sont prévus pour 2014**, selon les données disponibles dans le cadre du débat d'orientation budgétaire et de programmation des finances publiques. Ainsi, les indicateurs mesurant la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques, redondant avec ceux qui évaluent la maîtrise des compétences du socle commun à différents moments de la scolarité, ont été supprimés. Par ailleurs, la mission dispose désormais d'indicateurs mesurant la scolarisation des élèves handicapés, qui constitue une priorité et n'était pas mesurée auparavant dans ce cadre.

Une autre lacune, récurrente, de la performance de la mission « Enseignement scolaire » est le **trop grand nombre de cibles variant d'une année sur l'autre**.

### **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* ».

Or 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 78,7 % à 79,5 % entre 2011 et 2012 pour la maîtrise

de la langue française et de 70,8 % à 72,5 % pour les principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique, mais loin des cibles fixées en 2013 (88 %).

Les taux de redoublement (indicateur 1.5), globalement stables entre 2011 et 2012, 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 4,2 % en 2012 (contre 3,4 % et 4 % en 2011).

**Ces résultats inférieurs aux objectifs justifient la priorité accordée à l'enseignement primaire dans la refondation de l'école.**

#### ***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.

Le taux général d'accès au baccalauréat a atteint 76,7 % en 2012, en nette hausse par rapport à 2011 (71 %).

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 élèves relevant ou non des dispositifs d'éducation prioritaire sont de l'ordre de 10 %, soit deux fois la cible fixée pour 2013.

#### ***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**.

S'agissant de la performance de ce programme, on relèvera que l'absentéisme des élèves est globalement en baisse pour les établissements du second degré, à l'exception cependant des lycées professionnels : 2,7 % au collège (contre 3,2 % en 2011) ; 5,7 % dans les lycées d'enseignement général et technologique (contre 6,1 %) ; 15 % dans les lycées professionnels (contre 14,3 %). Il est par ailleurs regrettable que l'indicateur relatif au taux d'absentéisme ne soit toujours pas disponible pour l'école élémentaire.

En outre, **il est préoccupant que la proportion d'actes de violence graves signalés soit en hausse dans toutes les catégories d'établissement**, atteignant 15 pour 1 000 élèves au collège (contre 14,1 pour mille en 2011,

alors que la cible 2013 s'élève à 6 pour mille). Ces résultats justifient le renforcement des moyens d'encadrement des élèves opéré par le Gouvernement.

#### **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, il y a lieu de regretter que l'indicateur 1.1, relatif à la maîtrise des compétences du palier 1 du socle commun ne soit pas renseigné, ce qui ne permet pas de disposer de données consolidées de l'enseignement public et privé.

#### **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 des suppressions de postes opérées jusqu'en 2012, **960 postes d'enseignants du premier degré et 2 091 postes du second degré n'ont pas été pourvus à la rentrée 2012**, alors qu'en 2010 tous les postes avaient été officiellement pourvus et qu'il était prévu d'obtenir un résultat similaire en 2011, même si l'on observe une légère baisse par rapport à 2011 (respectivement, 1001 postes et 2 241 postes n'avaient pas été pourvus dans le premier et le second degrés à la rentrée 2011).

Le coût des examens rapporté au nombre de candidats effectivement présents fait également apparaître des résultats contrastés : si le coût moyen est en hausse pour le bac (83,6 euros, au lieu de 82,5 euros en 2011), il a nettement baissé pour le CAP et le BEP (22,5 euros, au lieu de 28,3 euros), du fait de la mise en place du contrôle en cours de formation et du développement de la certification intermédiaire.

#### **F. LE PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »**

L'enseignement technique agricole a dû faire face entre 2007 et 2012 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 2012, 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 79,7 %, baisse pour les bacs professionnels et les bacs technologiques.

A périmètre constant, les taux d'insertion professionnelle sont également tous en hausse, ce qui témoigne de l'importance de l'enseignement technique agricole comme facteur d'insertion professionnelle en période de crise économique.

# MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS » ET COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

**MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier,  
rapporteurs spéciaux**

<b>I. MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » .....</b>	212
<b>A. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » EN 2012 .....</b>	212
1. <i>Un ensemble regroupant des programmes très divers .....</i>	212
2. <i>Les enjeux : les crédits de personnel et la DGFIP .....</i>	212
3. <i>Une exécution une fois de plus perturbée par le dynamisme de la masse salariale .....</i>	214
<b>B. ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	217
1. <i>Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » .....</i>	217
2. <i>Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » .....</i>	219
3. <i>Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » .....</i>	220
4. <i>Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » .....</i>	220
5. <i>Le Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » .....</i>	222
6. <i>Le programme 148 « Fonction publique » .....</i>	222
<b>II. MISSION « PROVISIONS » .....</b>	223
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION : UNE MISSION SPÉCIFIQUE .....</b>	223
1. <i>Une mission destinée à parer aux imprévus .....</i>	223
2. <i>Une mission sans objectif de performance .....</i>	224
3. <i>Une dénomination impropre .....</i>	224
<b>B. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE 2012 .....</b>	224
1. <i>La non budgétisation du programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques » .....</i>	225
2. <i>Le programme 552 : « Dépenses accidentielles et imprévisibles » .....</i>	225
<b>III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » .....</b>	227
<b>A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » EN 2012 .....</b>	227
1. <i>Un compte au service de la modernisation du parc immobilier et du désendettement de l'Etat .....</i>	227
2. <i>Le produit des cessions a très légèrement dépassé les prévisions, traduisant surtout une amélioration du pilotage .....</i>	228
3. <i>Le maintien d'un solde positif en exécution .....</i>	229
<b>B. ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	229
1. <i>Le programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat » .....</i>	229
2. <i>Le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » .....</i>	230
<b>C. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DONT LA VOCATION EST CONTOURNÉE ET L'EXÉCUTION MAL CONTROLÉE .....</b>	232

1. Un recours irrégulier au CAS pour la prise en charge des dépenses étrangères à ses objectifs .....	232
2. Des mécanismes de contrôle de l'exécution toujours défaillants .....	232
3. Un contrôle de la performance en amélioration mais toujours en décalage avec les objectifs du CAS .....	233

## I. MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

### ***A. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » EN 2012***

#### **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 est composée de six programmes aux finalités très différentes, 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 (programme 221), entretien des bâtiments de l’Etat (programme 309), mesures relatives à la fonction publique (programme 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**.

#### **2. Les enjeux : les crédits de personnel et la DGFiP**

##### *a) La prépondérance des crédits destinés à la direction générale des finances publiques (DGFiP)*

Les crédits affectés à la **direction générale des finances publiques** (DGFiP), inscrits au programme 156 « Gestion fiscale et financière de l’Etat et du secteur public local », déterminent clairement les enjeux de la mission. Sur les **11,57 milliards d’euros en AE** et les **11,62 milliards en CP** dont la mission était dotée en 2012 par la loi de finances initiale, près de 73 % étaient destinés au programme 156, soit environ 8,4 milliards d’euros.

La restructuration de la DGFiP, initiée en 2008 par la **fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)**, était achevée en 2012, avec notamment la fin du déploiement des services des impôts des particuliers (SIP).

**Part des crédits alloués à chaque programme de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en LFI 2012**

Programmes	AE	CP
156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	72,9 %	72,5 %
221 - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	2,1 %	2,4 %
218 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière	7,5 %	7,6 %
302 - Facilitation et sécurisation des échanges	13,7 %	13,8 %
309 - Entretien des bâtiments de l'Etat	1,8 %	1,8 %
148 - Fonction publique	1,9 %	1,9 %

Source : d'après les données du rapport annuel de performances (RAP) 2012 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

*b) Le poids des dépenses de personnel*

Le principal enjeu de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est celui de la gestion du personnel. **Les crédits de titre 2 représentent ainsi 75 % de l'ensemble des ressources allouées à la mission**, soit 8,7 milliards d'euros sur environ 11,6 milliards d'euros. Cette part est de 30 % pour le budget général.

**A eux seuls, les crédits de personnel de la DGFIP représentent 61 % du total des crédits de la mission**, soit 7 milliards d'euros sur environ 11,6 milliards d'euros.

Par conséquent, la maîtrise de l'évolution des crédits de la mission passe nécessairement par une bonne tenue des dépenses de personnel. **En 2012, une augmentation de un point de la masse salariale de la mission représentait un coût supplémentaire de 87 millions d'euros.**

**Répartition par titre des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en LFI 2012**

Titres	AE	CP
Titre 2 - Dépenses de personnel	75,2 %	74,9 %
Autres dépenses :	24,8 %	25,1 %
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	18 %	17,9 %
Titre 4 - Charge de la dette de l'Etat	0 %	0 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	4,1 %	4,6 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	2,7 %	2,7 %
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	0 %	0 %

Source : d'après les données du RAP 2012 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

### 3. Une exécution une fois de plus perturbée par le dynamisme de la masse salariale

#### a) L'exécution équilibrée de 2012...

**La loi de finances initiale pour 2012 prévoyait 11,57 milliards d'euros en AE et 11,62 milliards d'euros en CP pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Ces montants ont été portés en cours d'année à 11,84 milliards d'euros en AE et 11,66 milliards d'euros en CP, principalement par des reports. Ainsi, par contraste avec le budget général, les crédits de la mission ont augmenté en cours d'année.**

**La dépense exécutée s'est élevée à 11,51 milliards d'euros en AE et 11,52 milliards d'euros en CP, soit un taux de consommation de 97,2 % des AE et 98,9 % des CP disponibles. Les dépenses de la mission sont aussi restées contenues dans l'enveloppe initiale, avec un taux de consommation de 99,4 % des AE et 99,2 % des CP ouverts en LFI. La sous-exécution de la mission a permis de dégager des ressources pour le budget général : 65 % des crédits mis en réserve ont ainsi été utilisés pour financer d'autres missions.**

#### Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés par programme en 2012

(en euros)

Programmes	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
156 – Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 439 660 839	8 376 517 102 99,2 %	8 421 922 455	8 377 861 214 99,5 %
221 – Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	243 672 435	257 566 677 105,7 %	278 724 812	285 575 263 102,5 %
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	868 791 771	890 121 807 102,4 %	823 213 564	865 238 569 105,1 %
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	1 589 650 207	1 594 584 880 100,3 %	1 602 336 213	1 586 038 277 99 %
309 – Entretien des bâtiments de l'Etat	206 244 866	178 147 237 86,4 %	206 557 786	189 016 600 91,5 %
148 – Fonction publique	223 853 561	210 151 829 93,9 %	226 165 211	220 959 894 97,7 %
<b>Total</b>	<b>11 571 873 679</b>	<b>11 507 189 532 (99,4 %)</b>	<b>11 618 920 041</b>	<b>11 524 689 817 (99,2 %)</b>

Source : d'après les données du RAP 2012 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

**Les CP consommés en 2012 ont baissé de 1,3 % par rapport à l'année 2011, soit 151 millions d'euros, confirmant une tendance initiée en 2011 et en rupture avec les exercices précédents. De même, les AE ont baissé de 1,4 %, soit 161 millions d'euros.**

*b) ...ne saurait masquer des tensions persistantes sur les crédits de personnel*

(1) Le respect de la programmation des crédits de personnel masque en réalité un dépassement des crédits de masse salariale hors CAS Pensions

Les crédits de titre 2 exécutés en 2012 s'élèvent à 8,68 milliards d'euros, soit très légèrement en-deçà des 8,70 milliards d'euros programmés en LFI. **Cette modeste sous-consommation de 0,21 % par rapport aux crédits initiaux**, soit 18 millions d'euros, est à comparer avec la sur-consommation de 0,4 %, soit 35,6 millions d'euros, constatée en 2011.

Cependant, le respect apparent de l'autorisation budgétaire **masque en réalité un dépassement du titre 2 hors CAS « Pensions », caractéristique de la mission**. L'exécution s'est ainsi élevée à 6,15 milliards d'euros en 2012, contre 6,13 milliards prévus en LFI, soit un dépassement de 0,27 %. Comme le remarque la Cour des comptes, **c'est donc un principe d'« auto-assurance » qui a joué**, non pas au niveau du programme<sup>1</sup>, mais au niveau de la mission, grâce à la surévaluation de la contribution au CAS « Pensions ». Les mouvements de crédits ayant lieu à l'intérieur du titre 2, ils évitent ainsi d'enfreindre le principe de la fongibilité asymétrique.

(2) Une programmation qui reste déficiente, mais un pilotage qui s'améliore

**Ce dépassement s'explique principalement par la surévaluation des départs en retraite** lors de la programmation budgétaire : sur les 4 483 départs prévus en LFI, seuls 4 108 sont effectivement intervenus, soit 375 de moins que prévu. A cet égard, l'exercice 2012 opère un rééquilibrage avec l'exercice 2011, où les départs avaient été plus nombreux que prévus (5 668 effectifs contre 4 757 en LFI, soit un surcroît de 911 départs). **Cette défaillance dans la prévision des départs en retraite est très marquée pour la DGFIP et la DGDDI.**

Si vos rapporteurs spéciaux reconnaissent la difficulté de l'exercice de prévision, au regard notamment de la multiplicité de facteurs déterminant les décisions de départ en retraite, ils s'interrogent néanmoins sur l'efficacité des systèmes d'information actuellement utilisés, et, au-delà, sur **la sincérité des prévisions affichées dans le projet de loi de finances**.

Plus généralement, vos rapporteurs spéciaux insistent sur **la nécessité d'un pilotage plus resserré des dépenses de titre 2, et notamment des dispositifs indemnitaire**s des ministères économiques et financiers<sup>2</sup>, même si l'amélioration est réelle en la matière.

---

<sup>1</sup> Posé par le ministre chargé du budget, le principe d'« auto-assurance » prévoit que les dépassements sont, en principe, gagés en priorité par des annulations sur les autres titres du même programme.

<sup>2</sup> Contribution de vos rapporteurs spéciaux au rapport de François Marc, rapporteur général, sur la loi de règlement de l'année 2011.

(3) Un plafond d'emplois respecté mais des suppressions insuffisantes

**De même, si le plafond d'emplois a, comme depuis plusieurs années, été respecté (137 048 ETPT en exécution contre 139 495 en LFI), les suppressions prévues par le « schéma d'emplois » ont en revanche été insuffisantes** : entre 2011 et 2012, les réductions d'emplois ont été de 2 737 ETPT, contre 2 870 prévues, soit 133 ETPT non supprimés. Ceci n'est pas imputable à la DGFIP, qui a tenu ses objectifs, mais à la surévaluation des départs en retraite à la DGDDI, à l'augmentation du nombre de cabinets ministériels en cours d'exercice, et à un rattrapage des recrutements en retard de l'Opérateur national de paie (ONP). Les réductions d'emplois avaient en revanche dépassé l'objectif fixé lors des exercices 2010 et 2011.

*c) Les crédits hors titre 2 concentrent l'essentiel des réductions intervenues entre 2011 et 2012*

**La consommation des crédits hors titre 2** s'élève à 2,82 milliards d'euros en AE et 2,84 milliards d'euros en CP, correspondant à **une sous-consommation de 46 millions d'euros en AE (1,6 %) et de 76 millions d'euros en CP (2,6 %)** par rapport aux crédits ouverts en LFI.

Ainsi, ce sont les crédits hors titre 2 qui concentrent – de manière inégale – l'essentiel des réductions de dépenses de la mission entre 2011 et 2012. Vos rapporteurs spéciaux regrettent ce déséquilibre persistant de l'effort budgétaire, qui se fait au détriment de dépenses pourtant porteuses, à moyen terme, de gains d'efficience et d'amélioration de la qualité de service.

**Cette contrainte pèse sur les crédits de fonctionnement (titre 3)**, qui passent de 2,42 milliards d'euros en CP en 2011 à 2,25 milliards d'euros en CP en 2012, soit une baisse de 7 % (dont une part de mesures de périmètre). Cependant, ce resserrement initial – très sensible pour la DGFIP et la DGDDI – a pour conséquence **une exécution nettement moins maîtrisée**, puisque les crédits consommés dépassent les crédits initiaux de 108,5 % en CP, contre 102,9 % en 2011.

**Les dépenses d'investissement (titre 5)** exécutées en 2012 sont certes en hausse de 2,4 % en AE et 2,2 % en CP par rapport à 2011, mais **elles demeurent chroniquement sous-exécutées** : 241 millions d'euros en AE, soit 50,3 % des 479 millions d'euros prévus en LFI, et 279 millions d'euros en CP, soit 52,3 % des 534 millions d'euros prévus en LFI. Vos rapporteurs spéciaux redoutent que les annulations successives – et peut-être plus faciles – de crédits d'investissement compromettent à terme l'accomplissement des missions, comme le souligne aussi la Cour des comptes.

**Les dépenses d'interventions (titre 6)** sont limitées à 313 millions d'euros (en CP) en 2012, soit une légère sur-exécution de 1 % par rapport à la LFI 2012 (310 millions d'euros en CP), **mais surtout en baisse de 9,5 % par rapport à l'exercice 2011** (346 millions d'euros en CP). Ces dépenses sont concentrées sur le programme 302, principalement sous la forme d'aides aux buralistes.

**Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés par titre en 2012**

(en euros)

Titres	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
Titre 2 – Dépenses de personnel	8 699 858 722	8 681 374 779 99,8 %	8 699 858 722	8 681 374 779 99,8 %
Autres dépenses	<b>2 872 014 957</b>	<b>2 825 814 753 98,4 %</b>	<b>2 919 061 319</b>	<b>2 843 315 038 97,4 %</b>
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	2 085 153 179	2 267 996 669 108,8 %	2 075 175 348	2 250 972 357 108,5 %
Titre 5 – Dépenses d’investissement	479 116 440	241 292 376 50,4 %	533 540 633	279 015 918 52,3 %
Titre 6 – Dépenses d’intervention	307 345 338	316 222 100 102,9 %	309 945 338	313 022 857 101,0 %
Titre 7 – Dépenses d’opérations financières	400 000	303 608 75,9 %	400 000	303 906 75,9 %
<b>Total</b>	<b>11 571 873 679</b>	<b>11 507 189 532 (99,4 %)</b>	<b>11 618 920 041</b>	<b>11 524 689 817 (99,2 %)</b>

Source : d’après les données du RAP 2012 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

**B. ANALYSE PAR PROGRAMME**

**1. Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local »**

*a) Une exécution conforme à l’autorisation budgétaire malgré des tensions sur les crédits de titre 2*

**Le dépassement des crédits du titre 2 hors CAS « Pensions », signalé plus haut, est principalement imputable à la DGFIP** : aux 4,95 milliards d’euros prévus en LFI 2012 s’ajoutent 14,6 millions d’euros en exécution, soit un dépassement de 0,3 %. La Cour des comptes identifie deux explications principales à cet écart : d’une part, pour 11,4 millions d’euros, la sous-budgétisation chronique du socle d’exécution ; d’autre part, pour 9,1 millions d’euros, la sous évaluation des mesures générales, et notamment de la garantie individuelle de pouvoir d’achat (GIPA).

**Le schéma d’emplois pour 2012 a quant à lui été respecté**, permettant d’économiser 6,3 millions d’euros par rapport à l’autorisation initiale, ce dont se félicitent vos rapporteurs spéciaux.

**Les départs en retraite avaient été surestimés** : sur les 3 700 prévus initialement, seuls 3 418 ont effectivement eu lieu, soit 282 de moins. Vos rapporteurs spéciaux notent que le CBCM avait identifié ce risque dès le début de l'exercice, ce qui soulève un **problème quant à la sincérité du projet de loi de finances**.

**Par contraste, les dépenses de fonctionnement connaissent une réduction marquée**, passant, en exécution et en CP, de 1,34 milliard d'euros en 2011 à 1,25 milliard d'euros en 2012, soit une baisse de 7 %. Cette baisse, qui touche d'abord les dépenses courantes telles que le petit matériel ou l'affranchissement manuel, témoigne d'un effort louable mais déjà très contraint : **vos rapporteurs spéciaux appellent à rechercher des marges de manœuvre sur d'autres titres budgétaires**, afin de ne pas compromettre l'accomplissement des missions de la DGFIP.

*b) Une performance richement renseignée, mais pas totalement*

Du fait des nombreuses missions de la DGFIP, le programme 156 ne compte pas moins de dix objectifs, auxquels sont associés dix-sept indicateurs. **Les indicateurs montrent dans leur quasi-totalité un dépassement des objectifs fixés, ce dont se félicitent vos rapporteurs spéciaux**. C'est notamment le cas du développement des procédures dématérialisées ou de la réduction des délais de paiement par les comptables publics, tandis que l'indicateur de civisme fiscal qu'est le « *taux de déclaration et de paiement des impôts* » se maintient à un niveau presque toujours supérieur à 98 %.

Concernant le « *taux d'intervention sur les recettes et les dépenses* », qui passe pour les impôts de 1,02 à 0,97, vos rapporteurs rejoignent la critique formulée par la Cour des comptes : la hausse des recettes fait mécaniquement baisser le ratio, à performance inchangée des services.

Le « *taux de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2* » est, avec un taux net de 63 % et un taux brut de 43 %, conforme à ses objectifs. Cependant, si la différence de 20 points s'explique par le fait que les comptables ne peuvent pas agir sur certaines créances brutes (procédures collectives, contestation avec sursis de paiement), il reste que, de fait, près de 57 % des créances de contrôle fiscal externe ne sont pas recouvrées. Aussi vos rapporteurs spéciaux regrettent-ils, à l'instar de la fondation iFRAP<sup>1</sup>, que cet indicateur ne soit ni plus précis, ni plus ambitieux.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent également de **l'effort accru dans la lutte contre la fraude**, dont témoigne le « *pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées* », en hausse à 31,4 % en 2012, contre 29,9 % en 2011. Compte tenu de la mobilisation actuelle sur le sujet, au niveau national comme international, vos rapporteurs spéciaux demandent une détermination plus forte encore dans les prochaines années.

<sup>1</sup> « *Les limites statistiques de la performance du contrôle fiscal* », iFRAP (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques), 21 juin 2013.

Cependant, vos rapporteurs spéciaux réitèrent leurs interrogations sur le fait que la DGFIP ne dispose que d'un indicateur du taux annuel d'évolution de la productivité globale<sup>1</sup>, qui ne permet pas de mesurer les évolutions de la productivité par secteurs d'activité. **L'absence d'indicateur de gains de productivité par secteur apparaît 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. Si la DGFIP s'était, en 2012, engagée sur la rénovation de cet indicateur, vos rapporteurs spéciaux ont constaté qu'il reste aussi peu détaillé dans le projet annuel de performances pour 2013.

## **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 des ministères économiques et financiers**, notamment la direction du budget et les départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM), l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), l'Opérateur national de la paye (ONP) ainsi que l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP). Si la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) a été transformée en **direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP)**<sup>2</sup>, son rattachement budgétaire au Premier ministre n'interviendra qu'à partir de l'exercice 2013.

**La sous-exécution des dépenses d'investissement est particulièrement marquée pour le programme 221**, en raison des retards pris dans le déploiement du logiciel *SI Paye* de l'ONP : sur les 139 millions d'euros de CP prévus en LFI, seuls 73 millions ont été exécutés, soit seulement 52,5 %.

**Ces retards se retrouvent dans les indicateurs de performance** : les deux seuls indicateurs n'ayant pas atteint leurs objectifs portent sur le respect des délais et des coûts des projets informatiques, le *SI Paye* affichant un avancement de 75 % pour une prévision initiale de 81,25 %. **Les six autres indicateurs sont conformes à leurs objectifs**. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent néanmoins sur le **recours répété à des enquêtes de satisfaction** (auprès des directeurs d'administration, des parlementaires et administrateurs des assemblées, des prestataires etc.) et non pas à des critères objectifs pour évaluer la modernisation de l'Etat.

---

<sup>1</sup> *Cet indicateur est mesuré 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> *Décret du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).*

### **3. Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »**

**Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » correspond à des fonctions d'état-major** (coordination et pilotage stratégique) et de soutien (expertise, conseil, contrôle) des ministères économiques et financiers, ainsi qu'à des 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.

**Le passage, au cours de l'année 2012, de six à neuf cabinets ministériels**, correspondant à 38 ETP supplémentaires, s'est traduit par un dépassement du schéma d'emplois de 30 ETP.

**Le fort dépassement des crédits d'intervention** (17,3 millions d'euros en AE exécutés en 2012 contre 6,2 millions d'euros prévus en LFI, soit une hausse de 280 %) est essentiellement imputable au financement par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) d'opération engagées par les opérateurs de télécommunications pour la sécurité et l'interception des correspondances. La Cour des comptes recommande d'imputer ces dépenses sur les crédits du Premier ministre.

**Compte tenu de la difficulté à évaluer la performance d'un programme de pilotage stratégique**, aux bénéficiaires très nombreux et souvent extérieurs, et de surcroît lors d'une année électorale, vos rapporteurs spéciaux comprennent le choix d'indicateurs essentiellement orientés vers les fonctions support et de gestion des ressources humaines. Leurs résultats sont globalement atteints, mais néanmoins inégaux.

### **4. Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**

**Le programme 302, qui retrace les moyens de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) rencontre, lui aussi, des difficultés de programmation des dépenses de personnel.** Les crédits de titre 2 hors CAS pensions, initialement prévus à 786,7 millions d'euros, ont été augmentés de 11,8 millions d'euros en cours d'exercice, soit un dépassement de 1,5 %. Selon la Cour des comptes, une série d'omissions dans le calcul du GVT<sup>1</sup>, à hauteur de 9 millions d'euros, ainsi que la sous-budgétisation récurrente du socle d'exécution pour 4,2 millions d'euros, expliquent ces dépassements. Comme pour la DGFiP, les départs en retraite

---

<sup>1</sup> *Le glissement vieillissement technicité (GVT) traduit l'incidence sur la masse salariale de l'évolution de la pyramide des âges, le traitement étant notamment fonction de l'ancienneté.*

**avaient été surestimés à la DGDDI** : sur les 600 prévus initialement, seuls 512 ont effectivement eu lieu. Ces problèmes avaient été identifiés assez tôt, expliquant que la programmation budgétaire initiale (PBI) du programme 302 soit la seule de la mission à avoir reçu un avis défavorable du CBCM.

**Le programme 302 concentre 87 % des dépenses d'intervention exécutées en 2012**, soit 272 millions d'euros en CP, en quasi-totalité constituées de **dépenses de guichet en faveur des buralistes**. Si ces dépenses sont critiquables dans leur justification même<sup>1</sup>, elles ont de surcroît été irrégulièrement majorées de 15,1 millions d'euros en 2012, sous forme de versements anticipés sur l'année 2013<sup>2</sup>.

**Par contraste, le programme 302 souffre d'une sous-exécution des crédits d'investissements** : 29 millions d'euros d'AE ont été dépensés, soit 61 % des 48 millions d'euros prévus en LFI, et 33 millions d'euros de CP ont été dépensés, soit 56 % des 58 millions d'euros prévus en LFI. L'annulation d'un projet de deux vedettes de garde-côtes pour 11 millions d'euros est notamment regrettable, dans la mesure où ce modeste gain pourrait se traduire, à terme, en surcoûts ou en absence de gains d'efficience.

Ceci explique peut-être pour une part le médiocre résultat de l'« *indice de contrôle de navires en mer pour 24 heures en mer* », qui n'atteint que 7,7 pour une prévision de 10,5, même si le déploiement des navires dans des secteurs de plus en plus éloignés constitue l'explication principale.

**La modernisation de les méthodes de la DGDDI se lit dans les bons résultats des autres indicateurs**, portant sur la vitesse du dédouanage, la dématérialisation des procédures, ou encore le montant des droits redressés et le taux d'intervention sur les recettes douanières – ce dernier est de 0,47 %, malgré les réserves exprimées (*cf. supra*, pour la DGFiP) au sujet de sa construction. Les saisies de marchandises affichent des résultats contrastés, mais qui doivent être relativisés compte tenu des records atteints en 2011 en matière de saisies de cigarettes (109 millions d'euros en 2011 et 83 millions d'euros en 2012) et de stupéfiants (451 millions d'euros en 2011 et 456 millions d'euros en 2012).

**A cet égard, vos rapporteurs spéciaux se sont saisis de l'enjeu des ventes de contrefaçons par Internet**, et présenteront à la fin de l'année 2013 devant votre commission un rapport sur le sujet, et notamment sur la cellule **Cyberdouane** mise en place par la DGDDI.

---

<sup>1</sup> *Dans son Rapport public annuel pour 2013, la Cour des comptes juge injustifié le montant des aides aux buralistes, qu'elle estime à plus de 300 millions d'euros par an, dans la mesure où la baisse de revenu qu'elles étaient censées compenser ne s'est pas produite, malgré les hausses de prix des années 2002 à 2004. Dans un rapport remis le 18 juin 2013 au ministre du Redressement productif, Jean-Jack Queyranne, Jean-Philippe Demaël et Philippe Jurgensen proposent d'en supprimer la majorité.*

<sup>2</sup> *La décision du 13 avril 2012 prise par la ministre du budget de procéder au versement anticipé d'acomptes sur la remise compensatoire aux débitants de tabac n'est ni conforme au troisième contrat d'avenir conclu avec l'Etat en 2011, ni au décret du 30 décembre 2011, comme le signale la Cour des comptes.*

## 5. Le Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »

**Le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », qui finance des dépenses d'entretien lourd, se singularise par une sous-exécution importante :** 70 % des AE (178 millions d'euros contre 255 millions d'euros disponibles) ont été utilisées par les gestionnaires, même si le taux de consommation atteint 90 % pour les CP (189 millions d'euros contre 209 millions d'euros disponibles). En 2011, 73 % des AE avaient été consommées, mais seulement 60 % 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, avec des décalages importants entre l'engagement et la consommation.

**Cependant, cette spécificité risque de constituer, si elle n'est pas finement pilotée, une forme d'incitation à une programmation approximative des crédits,** ce qui est d'autant plus regrettable que l'importance des « restes à payer » en fin d'exercice est peu compatible avec le principe de sincérité budgétaire. Enfin, vos rapporteurs spéciaux rappellent que certains crédits imputés sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (*cf. supra*) devraient en fait l'être sur le programme 309.

## 6. Le programme 148 « Fonction publique »

**La sous-consommation des crédits du programme 148 « Fonction publique » 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.) : 87 % de ses AE et 94 % de ses CP ont été utilisés. Si les déterminants de ces dépenses sont difficilement maîtrisables, il conviendrait cependant d'en affiner la prévision.

**A l'inverse, les subventions aux six opérateurs** que sont l'Ecole nationale d'administration (ENA) et les Instituts régionaux d'administration (IRA), qui représentent près du tiers des crédits du programme, se caractérisent par une sur-consommation de 5,4 % en AE et 4,2 % en CP. Les subventions accordées en LFI ont néanmoins baissé entre 2011 et 2012.

Concernant les indicateurs de performance, vos rapporteurs spéciaux souhaitent, à l'instar de la Cour des comptes, que soit pris en compte le rôle – important – de l'ENA et des IRA dans la formation continue, alors que ces opérateurs sont exclus de l'indicateur 2.2. La « *part des agents bénéficiant*

*d'une procédure de rémunération à la performance* » (indicateur 1.2) affiche des résultats inégaux : 95 % pour les agents de catégorie A (cible de 100 %), 50 % des agents de catégorie B (cible de 80 %), mais 0 % des agents des filières sociale et technique pour des cibles respective de 100 % et 30 %. Compte tenu du fait que **plus aucune mesure de rémunération à la performance n'est prévue depuis mai 2012**, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le maintien de cet indicateur parmi les quatre « indicateurs de la mission », et appellent le Gouvernement à prendre position sur le sujet.

## 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 accidentnelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ». Il s'agit en pratique du programme 552, « **Dépenses accidentnelles 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 2012, sous l'autorité du ministre chargé du budget 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 dotation**s, 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 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 dotation 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 dotation, qui nécessiterait une modification de la LOLF. Dans son analyse de l'exécution budgétaire par missions et programmes pour l'exercice 2012, la Cour des comptes **préconise de corriger la dénomination de la mission à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2014**, ou par voie d'amendement au cours de la discussion budgétaire.

### **B. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE 2012**

La mission « Provisions » se présentait en 2012, 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, 332,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 32,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

## **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 2012, **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 2012 a inscrit 332,9 millions d'euros en AE et 32,9 millions d'euros en CP.

Cet écart de 300 millions d'euros était justifié par « *la constitution d'une provision spécifique en AE pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées* ».

En effet, la direction du budget soulignait le caractère imprévisible de telles dépenses, dès lors qu'elles résultaient de **décisions urgentes de relocalisation**. Elle précisait que **la signature d'un bail privé nécessitait la constitution d'une provision d'AE couvrant la totalité de la durée du bail** (de 10 à 25 ans selon les cas).

Ces crédits ont été utilisés à hauteur de 137,67 millions d'euros en AE et 28,67 millions d'euros en CP selon la répartition suivante :

**- 10,7 millions d'euros (AE et CP)** ont été ouverts par trois décrets non publiés<sup>1</sup> 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* » ;

**- 109 millions d'euros en AE**, ouverts par le décret n° 2012-1024 du 4 septembre 2012 au profit du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et destinés à l'acquisition d'un immeuble du 15<sup>ème</sup> arrondissement de Paris occupé par les services de la Préfecture de la région Île-de-France. Cette dépense, n'ayant pu être budgétée de manière précise au moment de l'élaboration du PLF pour 2012, avait été inscrite sur cette dotation. Son utilisation est donc conforme à l'autorisation accordée par le Parlement ;

**- 18 millions d'euros (AE et CP)**, annulés par la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 afin de compenser l'ouverture de crédits de titre 2 sur la mission « Défense » nécessaires pour

---

<sup>1</sup> Décrets des 17 février, 4 mai et 30 novembre 2012.

couvrir les besoins complémentaires de masse salariale constatés lors de la pré-liquidation de la paie des personnels militaires du mois de décembre 2012. Conséquence des dysfonctionnements du nouveau logiciel de gestion de la solde des militaires (« Louvois »), ces dépenses sont, par nature, imprévisibles et répondent donc à l'objet de la présente dotation.

Néanmoins, vos rapporteurs spéciaux soulignent que les crédits inscrits sur la dotation 552 **relèvent normalement du titre 3** (dépenses de fonctionnement) et rappellent que lors de l'examen de la loi de règlement pour 2010<sup>1</sup>, le rapporteur spécial de la mission d'alors avait mis en garde sur **le recours à des crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) pour abonder des crédits de titre 2 (dépenses de personnel)**, qui devait rester exceptionnel afin de ne pas contourner les principes de la LOLF, tels que **la fongibilité asymétrique ou le caractère limitatif des crédits**.

A cette occasion, dans son analyse de l'exécution budgétaire par missions et programmes pour l'exercice 2011, la Cour des comptes avait estimé **qu'une telle imputation était irrégulière**, en rappelant que si la dotation pour dépenses accidentnelles ou imprévisibles était inscrite à titre conservatoire en titre 3, autorisant la direction du budget à la répartir sur d'autres titres, « *cette dotation ne saurait être un outil destiné à financer des erreurs de programmation notamment en matière de rémunérations, ce qui serait contraire au principe de responsabilisation* ».

Dans son analyse de l'exécution 2012, la Cour des comptes ne revient pas sur la confusion entre les crédits de titre 2 et de titre 3. Elle **juge globalement irrégulière l'utilisation des crédits en 2012** et préconise de « *limiter l'utilisation de la dotation pour dépenses accidentnelles de la mission « Provisions » aux situations de calamités ou aux dépenses réellement imprévisibles* ».

Plus généralement encore, elle **remet en question l'utilité même de la présente mission** : « *L'absence de doctrine d'emploi, la faiblesse des montants inscrits sur la mission et l'existence d'autres dispositifs permettant de faire face à des dépenses urgentes et imprévues (mise en réserve, auto-assurance) conduisent à s'interroger sur la nécessité de doter la mission* ».

**Considérant à la fois le faible montant des crédits concernés et l'utilité certaine que peut constituer la possibilité de faire face très rapidement à des dépenses imprévisibles, y compris des aléas de gestion dont la résolution ne pourrait attendre l'examen d'un projet de loi de finance rectificative ni même d'un décret d'avance, vos rapporteurs spéciaux ne sont pas favorables à la suppression de la présente mission.**

---

<sup>1</sup> *Sénat, Rapport n° 674, tome II (2010-2011) fait au nom de la commission des finances, contribution des rapporteurs spéciaux, Mission « Provisions ».*

### III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

#### **A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » EN 2012**

##### **1. Un compte au service de la modernisation du parc immobilier et du désendettement de l'Etat**

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » 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. Principal instrument de la politique immobilière de l'Etat, il vise à **financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'Etat**. Aucune modification juridique du mécanisme n'est intervenue en 2012, contrairement aux années précédentes.

**En recettes**, le CAS fait apparaître le produit des cessions d'immeubles de l'Etat, celui des droits à caractère immobilier<sup>1</sup> attachés à des immeubles de l'Etat, ainsi que des fonds de concours.

**En dépenses**, le CAS comprend deux programmes :

- **Le programme 721** retrace la contribution au désendettement de l'Etat, selon un taux fixé par l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011 à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour 2013 et, à l'initiative de votre commission, 30 % pour 2014.
- **Le programme 723** retrace les dépenses immobilières d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations réalisées par l'Etat, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'Etat sur des immeubles appartenant à celui-ci ou (depuis 2010) sur des immeubles inscrits à son bilan.

D'autres opérations immobilières sont retracées dans 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) incomptant à l'Etat, et dans les programmes supports du budget général, propres à chaque ministère.

A titre indicatif, **l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat approche 125 milliards d'euros en 2012**. La valeur du parc immobilier inscrit au bilan de l'Etat de 2011 était en effet de 69,2 milliards d'euros, et celle des biens contrôlés par ses opérateurs s'élevait à 54,5 milliards d'euros au 31 décembre 2011.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des droits à percevoir des loyers et des redevances ou encore les produits de droits réels cédés à un tiers.

## 2. Le produit des cessions a très légèrement dépassé les prévisions, traduisant surtout une amélioration du pilotage

### a) Une légère baisse des cessions après quatre années de hausse

(1) Un produit des cessions immobilières en baisse mais qui reste satisfaisant

**Le produit des cessions immobilières a atteint 514,66 millions d'euros en 2012**, soit 94 % du total des recettes du CAS, lesquelles s'élèvent à 547 millions d'euros. Le reste des ressources provient de fonds de concours, de droits à caractère immobilier et de crédits du budget général au titre des cités administratives.

**Les cessions immobilières ont donc connu une baisse de 14 % par rapport à l'exercice 2011** (598 millions d'euros), après quatre années de hausse consécutives. Cette diminution s'explique surtout par la baisse des cessions du ministère des Affaires étrangères à l'étranger, au regard notamment des ventes exceptionnelles réalisées en 2011 (5,1 % du total en 2012 contre 20,9 % en 2011, soit cinq fois moins). **Cette réserve faite, le montant des cessions réalisées en 2012 demeure satisfaisant**, et dans la continuité des années précédentes. La part relative du ministère de la Défense a, par exemple, doublé (de 15,3 % à 31,8 %).

#### Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Réalisations</b>	634	798	820	395	475	502	598	515
<b>Prévisions</b>	600	439	500	600	1 400	900	400	500
<b>Rapport réalisations/prévisions</b>	+ 6 %	+ 82 %	+ 64 %	- 34 %	- 66 %	- 44 %	+ 49 %	+ 3 %

Source : d'après les données des RAP successifs du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Vos rapporteurs spéciaux notent que 68 % des cessions sont réalisées par trois ministères – Défense (32 %), Ecologie (14 %), Education (11 %) – ainsi que par les PIL (projets immobiliers locaux) de la RéATE (12 %). Douze opérations de cession ont dépassé la somme de 10 millions d'euros.

### (2) Un pilotage des recettes en nette amélioration

**Le produit des cessions immobilières dépasse de 3 % la cible de 500 millions d'euros fixée en loi de finances initiale**. Si ce dépassement doit être relativisé compte tenu de la cible initiale, vos rapporteurs spéciaux se félicitent en revanche de la **notable amélioration du pilotage budgétaire que ces résultats traduisent**. L'écart entre les prévisions et les recettes effectives est en effet le plus faible depuis la création du CAS en 2005.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que cet écart demeure le plus faible possible lors des prochains exercices. Ceci dit, la nécessité d'estimer les cessions potentielles avec un plus grand réalisme ne doit pas inciter à renoncer à toute ambition en la matière.

### 3. Le maintien d'un solde positif en exécution

Le dépassement des recettes prévues et la légère sous-consommation des crédits permettent au CAS de dégager **un solde positif de 86 millions d'euros en 2012**, contredisant la prévision de solde négatif de – 13 millions d'euros. L'écart est toutefois modeste en comparaison de l'excédent de 194 millions d'euros dégagé en 2011.

#### Equilibre du compte en 2012

(en euros)(prévisions LFI – Exécution)

	Recettes	AE	CP	Solde
721 – Contribution au désendettement de l'Etat		65 000 000 61 395 975	65 000 000 61 395 975	
723 – Contribution aux dépenses immobilières		348 000 000 336 233 743	448 000 000 400 009 055	
<b>Total</b>	<b>500 000 000 547 126 107</b>	<b>413 000 000 397 629 718</b>	<b>513 000 000 461 405 030</b>	<b>-13 000 000 +85 721 077</b>

Source : d'après les données du RAP 2012 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

## B. ANALYSE PAR PROGRAMME

### 1. Le programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat »

a) *Les cessions ont bénéficié au désendettement de l'Etat...*

**La part du produit des cessions immobilières contribuant au désendettement de l'Etat représente 62,1 millions d'euros en 2012**, soit un montant très proche des 62,5 millions d'euros de l'année 2011. Les crédits prévus en loi de finances initiale s'élevaient à 65 millions d'euros.

Le rapport annuel de performances indique que le montant exécuté sur le programme 721 s'élève à 61,4 millions d'euros. La différence entre le montant exécuté et la contribution de l'année 2012 résulte « *du fait que l'exécution intègre la contribution au désendettement du 4ème trimestre 2011, versée en 2012, et exclut la contribution du 4ème trimestre 2012, qui sera versée en 2013* ».

b) *...mais de manière une fois de plus trop limitée*

Ainsi, **la contribution au désendettement de l'Etat s'est élevée à 12,4 % du montant des cessions en 2012, soit bien en-deçà des 20 % fixés par la loi**. Cette insuffisance, que regrettent vos rapporteurs spéciaux, s'explique par les **trop nombreuses exemptions prévues à cette règle**.

En effet, la 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 et ceux situés dans le périmètre de l'opération nationale d'aménagement du plateau de Saclay ne contribuent pas non plus au désendettement. Enfin, 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 ».

La légère amélioration par rapport à la contribution de 10,45 % constatée en 2011 s'explique ainsi par la moindre importance des cessions de biens situés à l'étranger par rapport à l'année dernière. Dans ce contexte, **vos rapporteurs spéciaux estiment qu'un effort supplémentaire doit être fourni** afin de tendre vers les objectifs plus ambitieux des années à venir.

**Contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières**  
(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Produits de cessions</b>	634,6	798,9	820,8	395,2	475,0	502,0	597,7	<b>514,7</b>
<b>Part de ces produits affectée au désendettement</b>	100,0 <b>15,7 %</b>	120,8 <b>15,1 %</b>	131,7 <b>16 %</b>	61,8 <b>15,6 %</b>	22,8 <b>4,8 %</b>	50,5 <b>10 %</b>	62,5 <b>10,45 %</b>	<b>62,1</b> <b>12 %</b>

Source : d'après les données des RAP successifs du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

## 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. **Ce taux de retour est de 60 % en 2012** ; par dérogation, il est porté à 80 % pour les projets immobiliers locaux (PIL), dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), et demeure fixé 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 « enveloppe de mutualisation » interministérielle. En 2012, celle-ci a notamment servi à financer l'évaluation des biens des opérateurs, le métrage et la fiabilisation des surfaces, ou encore les marchés de renégociation des baux privés.

<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.

*b) ...se caractérise par une sous-consommation des CP et une importance des reports de crédits.*

La loi de finances pour 2012 prévoyait d'affecter 348 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 448 millions d'euros en crédits de paiement (CP) au programme 723, la différence entre AE et CP s'expliquant par l'achèvement d'opérations programmées avant 2012, notamment pour le ministère de l'Ecologie.

**Néanmoins, les montants effectivement consommés sont inférieurs aux prévisions**, à savoir respectivement 336 millions d'euros en AE (sous-consommation de 12 millions d'euros, soit 3 %) et surtout 400 millions d'euros en CP (sous-consommation de 48 millions d'euros, soit 11 %). **Cette sous-consommation est imputable aux spécificités de la budgétisation du compte d'affectation spéciale** : les recettes comme les crédits dépendent en effet d'opérations individuelles qui ne peuvent qu'imparfairement être prises en compte au moment de l'autorisation parlementaire.

Les mêmes particularités expliquent **l'importance des reports et des ouvertures de crédits en cours d'année budgétaire**. Ainsi, pour le programme 723, les ouvertures de crédits hors LFI ont atteint 730 millions d'euros, soit 62 % du total des CP ouverts (1,18 milliard d'euros).

#### Crédits votés, ouverts et consommés en 2012

(en euros)

Année	Crédits votés en LFI		Crédits ouverts (dont FDC et ADP)		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>2012</b>	348 000 000	448 000 000	856 901 346	1 178 178 775	336 233 743	400 009 055

Source : d'après les données du RAP 2012 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

*c) Les principales opérations immobilières réalisées en 2012*

Le ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement a presque achevé la mise en œuvre de plusieurs opérations de grande envergure, dont le financement d'un **pôle scientifique et technique (PST) à Marne-la-Vallée** pour un montant de 64 millions d'euros en CP (sans nouvelles AE), et le **rapprochement des sièges de l'Institut géographique national (IGN) et de Météo France à Saint-Mandé** pour 21 millions d'euros en CP (et 3 millions d'euros en AE). Il en va de même pour le site de Picpus du ministère de l'Agriculture (12 millions d'euros de CP mais seulement 2 millions d'euros d'AE).

Les opérations du **ministère des Affaires étrangères** portent d'abord sur des biens situés à l'étranger, notamment à Bangkok, Jakarta, Copenhague et Washington. Les douze opérations les plus importantes concernent un total de 18,7 millions d'euros d'AE sur un total de 47 millions d'euros d'AE.

## **C. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE DONT LA VOCATION EST CONTOURNÉE ET L'EXÉCUTION MAL CONTROLÉE**

### **1. Un recours irrégulier au CAS pour la prise en charge des dépenses étrangères à ses objectifs**

**Vos rapporteurs spéciaux regrettent que le CAS soit parfois détourné afin de prendre en charge des dépenses ayant vocation à figurer au budget général** (programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » et programmes ministériels). En effet, par des lettres de 2008, le ministre du Budget a autorisé les ministères de la Défense et des Affaires étrangères à financer des dépenses d'entretien et de fonctionnement sur les crédits du CAS, en théorie destinés à financer l'investissement. Bien qu'en contradiction avec la loi<sup>1</sup>, cette pratique s'est poursuivie en 2012. **S'y ajoute la pratique similaire des « bascules » budgétaires**, consistant à exécuter en CP sur le CAS des dépenses programmées en AE sur le budget général, notamment au profit des ministères de la Défense et de la Santé.

Vos rapporteurs spéciaux rejoignent ici l'analyse de la Cour des comptes qui note dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2012 que **ce recours irrégulier au CAS contourne « à la fois le principe de l'autorisation parlementaire, celui de la spécialité budgétaire, et la norme de dépense »**.

**Par ailleurs, pour l'exercice 2013**, le Gouvernement a fait connaître sa volonté de **mobiliser le foncier public pour la construction de logements sociaux**, ce qui pourrait se traduire, d'après les évaluations réalisées par France Domaine<sup>2</sup>, par un manque à gagner de 210 millions d'euros sur cinq ans pour les seuls services de l'Etat. Vos rapporteurs spéciaux voient là **une nouvelle entorse à l'objectif de désendettement de l'Etat**, et demandent à ce que le Gouvernement s'engage à **clarifier durablement les objectifs qu'il entend assigner à la politique immobilière de l'Etat**.

### **2. Des mécanismes de contrôle de l'exécution toujours défaillants**

**Vos rapporteurs spéciaux déplorent également l'insuffisance du suivi et du contrôle de l'exécution des dépenses du CAS.** En effet, si les gestionnaires des budgets opérationnels de programme (BOP) du CAS sont en principe tenus de transmettre des comptes-rendus de gestion à France Domaine, seuls 8 ministères sur 15 s'y sont effectivement astreints en 2012 – les ministères du Budget, de la Défense et des Affaires étrangères s'en sont notamment exemptés. Les avis rendus par les CBCM ministériels et les

<sup>1</sup> *L'article 60 de la loi de finances initiale pour 2010 impose que les dépenses du CAS soient « directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'Etat ».*

<sup>2</sup> *Evaluation préalable annexée au projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.*

contrôleurs budgétaires régionaux (CBR) sur l'utilisation des crédits du CAS sont eux aussi trop rarement transmis à France Domaine et au CBCM du ministère de l'Economie et des Finances. L'éligibilité des dépenses, enjeu majeur du fonctionnement du CAS, est donc imparfairement contrôlée.

### **3. Un contrôle de la performance en amélioration mais toujours en décalage avec les objectifs du CAS**

**Le programme 721** est, pour la première fois en 2012, doté d'indicateurs de performance, qui sont maintenus en 2013. Ainsi, l'**« écart global entre prix réalisés à la vente et évaluation domaniales »**, n'est que de 1 % en 2012, contre 10 % en 2010 et 2011, ce qui témoigne d'une bonne estimation des prix du marché. Ces bons résultats s'expliquent aussi par la plus grande finesse du périmètre de cet indicateur, anciennement rattaché au programme 723 : ils s'appliquent à la totalité des ventes, et non plus seulement à celles supérieures à 2 millions d'euros. Le périmètre est identique pour l'**« écart type des prix réalisés à la vente et évaluations domaniales »**, dont les résultats sont aussi encourageants, avec un écart type de 0,04 en 2012 contre 0,3 en 2011.

**Le programme 723** est doté de deux nouveaux indicateurs. Calculée pour la première fois en 2012, la **« durée moyenne de vente d'un bien immobilier »** est de 14,1 mois, relativement proche de la cible de 13 mois. Cependant, cet indicateur masque le délai qui existe entre la **« décision d'inutilité »** du bâtiment et le début effectif de la procédure de vente, délai notamment consacré à un **« tour de table »** entre les administrations potentiellement intéressées. Vos rapporteurs spéciaux regrettent de ne pas disposer d'informations portant sur la réduction de ce délai, parfois trop long. Enfin, le **« rendement d'occupation des surfaces : nombre de m<sup>2</sup> de SUN par poste de travail »** atteint environ 16 m<sup>2</sup> de surface utile nette : ces résultats sont conformes aux prévisions, mais celles-ci demeurent éloignées de la cible ultime de 12 m<sup>2</sup> fixée par France Domaine. Surtout, ces résultats portent sur des travaux encore très parcellaires.

**Vos rapporteurs spéciaux regrettent qu'aucun de ces indicateurs de performance n'explicite la contribution du CAS au désendettement de l'Etat, ou encore la mutualisation et la restructuration des locaux.** Ils s'interrogent sur les raisons du décalage entre les objectifs du CAS et les indicateurs choisis, raisons qui leur semblent plus politiques que techniques – ceci d'autant que le nouvel outil de suivi des cessions (OSC) permet un suivi plus fiable de la politique immobilière.

## MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**

<b>I. UNE MISSION AUX DÉPENSES CONTRAINTES DONT LE DYNAMISME EST ENCORE MAL MAÎTRISÉ .....</b>	235
A. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : ARCHITECTURE ET PERTINENCE .....	235
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION PORTÉES PAR L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE .....	236
C. LE DÉLICAT SUIVI DE LA PERFORMANCE .....	237
1. <i>Des dépenses contraintes à maîtriser .....</i>	237
2. <i>Des indicateurs de performance peu adaptés .....</i>	239
<b>II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	239
A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » .....	239
1. <i>Une sous-budgétisation du programme 303 liée à une sous-évaluation prévisible des             dépenses d'asile .....</i>	240
2. <i>Des crédits de lutte contre l'immigration irrégulière et de soutien mieux consommés .....</i>	242
3. <i>L'OFPRA, élément-clé de la maîtrise du budget de la mission, en quête de             performance .....</i>	243
B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » .....	243
1. <i>Un programme d'intervention inégalement consommé .....</i>	243
2. <i>L'OFII : une gestion redressée .....</i>	244

## I. UNE MISSION AUX DÉPENSES CONTRAINTES DONT LE DYNAMISME EST ENCORE MAL MAÎTRISÉ

### ***A. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : ARCHITECTURE ET PERTINENCE***

La mission « Immigration, asile et intégration » a été instituée 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. Après la suppression de ce ministère en novembre 2010, **le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) a été rattaché au ministère de l'intérieur**. Ce rattachement, de même que le périmètre de la mission, n'a pas été modifié depuis lors.

La mission comprend deux programmes :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui concentre **l'essentiel des crédits de la mission (655 millions d'euros en exécution en 2012)**, finance principalement les dispositifs liés à l'exercice du droit d'asile, ceux liés à la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière ainsi que les dépenses de fonctionnement des administrations de pilotage ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui représente un volume de dépenses plus réduit (79 millions d'euros en exécution en 2012), assure le financement de l'intégration des étrangers et des procédures d'accès à la nationalité française.

La cohérence des différentes actions regroupées par la mission est assurée par un **état-major unique**, le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration. En effet, ce dernier est chargé de coordonner, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, les actions menées par les services de ce même ministère (services de préfecture, forces de police), celles réalisées par les opérateurs, Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), par les directions départementales de la cohésion sociale ou encore par les services consulaires.

La mission se caractérise toutefois par **d'importantes disparités en termes budgétaires**, entre une action (l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme n° 303) représentant à elle seule 71,1 % des dépenses de la mission et deux autres, l'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas » du même programme et l'action n° 14 « Naturalisation et accès à la nationalité » du programme n° 104, représentant respectivement 1,8 et 1,7 million d'euros seulement.

Dans ce contexte, **l'enjeu budgétaire se concentre en réalité sur les dépenses liées à l'asile**, dont l'évolution est déterminante pour le respect ou non des prévisions de loi de finances initiale.

## B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION PORTÉES PAR L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE

L'exécution 2012 se caractérise, comme les années précédentes, par une **augmentation des dépenses de la mission**. En effet, les crédits consommés sont passés, entre 2011 et 2012, de 724,8 millions d'euros à 748,2 millions d'euros en AE (+ 3,2 %) et de 723,8 millions d'euros à 734,2 millions d'euros en CP (+ 1,4 %). Comme en 2011, la consommation 2012 est donc **bien supérieure à la programmation du triennal 2011-2014**, qui prévoyait une dépense stable à 550 millions d'euros. Pour rappel, le triennal 2012-2017 est plus réaliste, mais ambitionne pour 2013 une dépense toujours sensiblement inférieure à l'exécution 2012, soit 670 millions d'euros.

Comme le montre le tableau suivant, l'augmentation, portée par le programme n° 303, est cependant **plus faible que les années précédentes** :

### Evolution des crédits consommés de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)

	2009		2010		2011		2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Total de la mission</b>	588,6	588,4	683,1	677,9	724,8	723,8	748,2	734,2
<b>Programme 104</b>	76,5	75,8	87,4	87,2	78,1	77,4	77,5	79,2
<b>Programme 303</b>	512,0	512,7	595,7	590,7	646,7	646,3	670,7	655,0
<i>Taux de croissance annuelle (303)</i>	+12,5 %	+16,0 %	+16,3 %	+15,2 %	+8,7 %	+9,4 %	+3,2 %	+1,4 %

Source : rapports annuels de performances

On constate cependant la stabilité des deux dispositifs qui, les années précédentes, avaient largement contribué à la hausse des dépenses. Ainsi, **l'hébergement d'urgence**, destiné aux demandeurs d'asile ne pouvant être accueillis dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), a représenté une dépense de 135 millions d'euros en AE=CP, contre 134,3 millions d'euros en 2011. S'agissant de **l'allocation temporaire d'attente (ATA)**, qui est versée par Pôle Emploi aux demandeurs d'asile n'ayant pas été pris en charge en CADA, pendant toute la durée d'instruction

de leur demande, la consommation s'établit en 2012 à 149,8 millions d'euros, contre 157,8 millions d'euros en 2011. Toutefois, **le chiffre de la consommation 2012 ne tient pas compte d'une dette de 14,6 millions d'euros à l'égard de Pôle Emploi, reportée sur l'exercice 2013**. Si l'on tient compte de ce report de charge, la dépense d'ATA a continué de progresser entre 2011 et 2012 (+ 4,2 %).

### **C. LE DÉLICAT SUIVI DE LA PERFORMANCE**

#### **1. Des dépenses contraintes à maîtriser**

Les crédits de la mission recouvrent, pour l'essentiel, des **dépenses d'intervention**. Comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget (AEB), « *les dépenses "à guichet ouvert" représentent plus d'un quart des dépenses d'intervention ; mais au-delà, de nombreuses dépenses réputées simplement "réglementées" ou "discretionnaires" telles que celles destinées aux CADA, à l'hébergement d'urgence, aux centres provisoires d'hébergement et aux foyers des travailleurs migrants, sont en fait très contraintes* ».

Ainsi, à côté des dépenses d'asile elles-mêmes, les dépenses contraintes sont également très présentes, voire prépondérantes, au sein des actions destinées à la lutte contre l'immigration irrégulière (financement des CRA, accompagnement sanitaire et social des retenus) et à l'intégration des réfugiés.

Toutefois, **le caractère contraint de la dépense ne doit pas interdire une certaine capacité de l'administration à en maîtriser l'évolution**. Cela vaut pour les trois principaux postes de dépenses : les CADA, l'hébergement d'urgence déconcentré et l'ATA.

S'agissant des **centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)**, la mise en place d'un référentiel des coûts a permis, depuis plusieurs années, **une harmonisation et une maîtrise de la dépense** qui se traduit, en 2012, par une dépense conforme à la prévision de loi de finances initiale, soit 194 millions d'euros.

Pour **l'hébergement d'urgence déconcentré, la dépense continue d'être constatée *a posteriori***, la démarche de contractualisation annoncée ne semblant pas avoir encore abouti sur une détermination *a priori* du coût unitaire, bien que celui-ci puisse être estimé en baisse en 2012 par rapport à 2011 (15,6 euros en 2012 contre 17,6 euros en 2011).

**Crédits de paiement consommés en 2012**

(en millions d'euros)

Catégorie	Intitulés	Montants
<b>Dépenses de guichet</b>	Allocation temporaire d'attente	149,83
	<b>Total</b>	<b>149,83</b>
<b>Dépenses discrétionnaires</b>	Hébergement d'urgence déconcentré	124,77
	Accompagnement social des demandeurs d'asile	0,23
	Accompagnement social des retenus	5,85
	Accompagnement sanitaire des retenus	7,84
	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	24,84
	Foyers de travailleurs migrants	11,28
	Aides et secours aux réfugiés	4,11
	<b>Total</b>	<b>178,92</b>
<b>Dotations réglementées</b>	CADA	193,90
	Hébergement d'urgence national	10,63
	Centres provisoires d'hébergement	14,08
	<b>Total</b>	<b>218,61</b>
<b>Total des dépenses d'intervention</b>		<b>547,36</b>

Source : Analyse de l'exécution du budget 2012, Cour des comptes

Enfin, la difficulté de l'administration à maîtriser la dépense **d'allocation temporaire d'attente (ATA)** se manifeste en 2012 non seulement par une **consommation bien supérieure aux prévisions** (159,45 millions d'euros consommés pour 89,65 millions d'euros budgétés), mais aussi et surtout par des **problèmes de gestion budgétaire** soulignée par la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget précitée : existence d'indus difficilement recouvrés par Pôle Emploi, apparition d'une charge à payer de 14,7 millions d'euros de l'Etat au bénéfice de Pôle Emploi reportée sur 2013, retard de l'Etat dans le paiement des factures à Pôle Emploi, importance des frais de gestion.

## 2. Des indicateurs de performance peu adaptés

**L'inadaptation des indicateurs de performance de la mission**, déjà partiellement constatée les années précédentes par votre rapporteur spécial, se confirme. Certes, l'un des indicateurs les plus représentatifs de la mission continue de conserver toute sa pertinence : il s'agit de celui relatif au **délai d'examen d'une demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**, élément déterminant de l'évolution de l'ensemble des dépenses liées à l'asile. Ce délai a encore augmenté entre 2011 et 2012, passant de 174 jours à 186 jours, malgré la politique de renforcement des moyens de l'office.

**Le taux d'étrangers non francophones bénéficiaires d'une prescription linguistique obtenant le diplôme initial de langue française (DILF)**, second indicateur le plus représentatif de la mission, a perdu, en revanche, de sa pertinence. En effet, la mise en place depuis la fin de l'année 2011 du diplôme élémentaire de langue française (DELF A.1), d'un niveau supérieur au DILF, a fourni un autre débouché aux étrangers apprenant le français, ce qui explique en partie la baisse du taux, de 64,8 % en 2011 à 55,4 % en 2012. Il conviendrait, à l'avenir, **d'intégrer le DELF à la mesure de l'indicateur**.

Par ailleurs, certains indicateurs des programmes continuent de présenter peu d'intérêt du point de vue du suivi de la performance des services. Votre rapporteur spécial rejoue en cela l'analyse de la Cour des comptes, qui souligne que « *de nombreux indicateurs reflètent davantage des résultats quantitatifs d'activité plutôt qu'ils ne permettent d'apprécier des performances* ». Elle ajoute que « *certains indicateurs, comme le nombre cumulé de reconduites à la frontière et le nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs résultent d'actions dont les moyens budgétaires ne sont pas inscrits dans la mission "Immigration, asile et intégration"* ».

## II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

Le programme 303 rassemble, avec 655 millions d'euros consommés en 2012, **89,2 % 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.

## **1. Une sous-budgétisation du programme 303 liée à une sous-évaluation prévisible des dépenses d'asile**

**L'essentiel des crédits est porté par l'action n° 2 « Garantie du droit d'asile », qui finance principalement :**

- 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 21 410 places en 2012, stable par rapport à 2011 ;
- **l'hébergement d'urgence**, qui a représenté environ 2 160 places pour le dispositif national et environ 20 600 places pour le dispositif déconcentré, contre une prévision initiale de 14 652 places ;
- **l'allocation temporaire d'attente (ATA)**, qui a été versée, en moyenne, à 39 500 bénéficiaires par mois, contre une prévision initiale de 21 565.

**La loi de finances pour 2012 avait été marquée par un « rebasage » des dépenses d'asile** : ainsi l'hébergement d'urgence avait bénéficié d'une dotation de 90,9 millions d'euros, contre 40 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 127 %. Les crédits de l'allocation temporaire d'attente s'étaient quant à eux établis à 89,5 millions d'euros en 2012, contre 54 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 66 %.

Cependant, eu égard au niveau de la demande d'asile et à la difficulté de l'OFPRA et de la CNDA à réduire leurs délais d'examen des demandes d'asile, votre rapporteur spécial avait relevé **l'insuffisance de ce rebasage** lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, indiquant que « *même si la demande d'asile se stabilise entre les années 2011 et 2012, les crédits prévus au présent projet de loi de finances pourraient être inférieurs aux besoins, à hauteur de près de 100 millions d'euros : 45 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et 54 millions d'euros pour l'ATA* ».

Ces prévisions se sont révélées conformes à la réalité, comme l'indique le tableau ci-dessous. Les besoins ont été partiellement satisfaits en gestion, par une **ouverture de crédit de 89,1 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année**.

**Exécution de l'action n° 2 « Asile » du programme 303**

(en millions d'euros)

	<b>Subvention à l'Ofpra</b>	<b>CADA</b>	<b>Allocation temporaire d'attente (ATA)</b>	<b>Hébergement d'urgence</b>
<i>Exécution 2011</i>	34,7	198,5	157,8	134,3
Prévisions LFI 2012	34,3	194,0	89,6	90,9
Exécution 2012	36,8	194,1	149,8	135,0
Ecart d'exécution (exécution – prévision)	2,5	0,1	60,2	44,1
Consommation / prévision	107,2 %	100 %	167,2 %	148,5 %

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

Ainsi, malgré une ré-évaluation des dépenses d'asile, la loi de finances initiale pour 2012 se caractérise, une nouvelle fois, par **l'insincérité de ses prévisions**. L'insuffisance de la dotation initiale était, d'ailleurs, connue du ministère, dans la mesure où, comme l'indique la Cour des comptes dans son analyse précitée, « *en début d'année, lors de la notification des BOP régionaux relatifs aux crédits pour l'asile adressée à chaque préfet de région, les montants annoncés pour l'enveloppe de l'hébergement d'urgence étaient supérieurs aux dotations ayant servi de base à la LFI* ».

Dans ce contexte, la consommation des crédits de l'allocation temporaire d'attente se singularise par trois aspects.

Tout d'abord, les **mouvements de crédits en gestion se sont révélés insuffisants pour compléter les crédits à hauteur des besoins**, si bien que l'Etat a dû reporter sur l'exercice 2013 une dette de 14,7 millions d'euros vis-à-vis de Pôle Emploi, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire.

Ensuite, comme le pointe la Cour des comptes dans son analyse précitée, **l'ATA a été particulièrement touchée par la mise en réserve de précaution malgré les tensions sur son financement**, dans la mesure où « *il a été décidé en réunion interministérielle du 30 décembre 2011 d'exonérer de mise en réserve les crédits destinés aux centres d'accueil pour les demandeurs d'asile ; en compensation, c'est le reste du programme 303 qui a subi une mise en réserve supplémentaire de 12 millions d'euros, dont 10 millions d'euros ont grevé la dotation destinées à l'ATA* ».

D'autre part, elle a **progressé plus vite que celle de l'hébergement d'urgence**, alors que le nombre théorique de bénéficiaires est identique. Ce phénomène semble signaler des **difficultés de gestion, en particulier s'agissant de la clôture des droits par Pôle Emploi**. Une mission conjointe des inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration a été mandatée en ce sens à la fin de l'année 2012. Par ailleurs, le **contrôle budgétaire** réalisé sur l'ATA par votre rapporteur spécial, en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, sera également l'occasion de dresser un bilan et de proposer des améliorations sur la gestion de cette allocation.

## **2. Des crédits de lutte contre l'immigration irrégulière et de soutien mieux consommés**

L'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » comprend principalement deux sous-actions : le financement des centres de rétention administrative (CRA), locaux de rétention administrative (LRA) et zones d'attente (ZA) d'une part, et celui des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière d'autre part.

Contrairement à l'année 2011 où les crédits n'avaient pas été tous consommés en raison de la fermeture pour incendie de certains CRA et des retards dans l'ouverture de celui du Mesnil-Amelot, **l'année 2012 se caractérise par une consommation des crédits de CRA, LRA et ZA proche de la prévision initiale**, soit 29,1 millions d'euros pour une dotation de 30,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les frais d'éloignement des migrants comprennent les dépenses de billetterie ainsi que la location des deux aéronefs utilisés aux fins de reconduite à la frontière, l'un en région parisienne et l'autre en Guyane. Il convient de **souligner la situation paradoxale de sous-consommation des crédits, soit 20,4 millions d'euros en CP exécutés en 2012 contre une prévision de 25,5 millions d'euros, en dépit de la forte augmentation du nombre d'éloignements par rapport à 2011 (+ 16,9 %)**. Les dépenses de billetterie ont en effet été contenues par le fait qu'une majorité de reconduites a été réalisée vers des destinations proches, ainsi que par le ralentissement du marché de location de l'aéronef guyanais suite à la fermeture de l'aéroport de Saint-Georges de l'Oyapock.

Enfin, les **dépenses de soutien, regroupées au sein de l'action n° 4, ont été consommées conformément à la prévision** et n'appellent pas de remarque particulière. Votre rapporteur spécial regrette seulement le nombre important d'erreurs d'imputation sur cette action, qui limite la lisibilité et le suivi de la consommation budgétaire.

### **3. L'OFPRA, élément-clé de la maîtrise du budget de la mission, en quête de performance**

Les dépenses liées à la demande d'asile, enjeu budgétaire majeur de la mission, sont elles-mêmes déterminées par l'évolution globale des nouvelles demandes et la capacité de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile, en appel, à les instruire. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial se félicite que la priorité continue à être donnée à la **réduction des délais d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA**.

Ayant bénéficié d'une augmentation de son plafond d'emplois de 40 ETPT en 2011, l'OFPRA a vu sa subvention, en 2012, **abondée en cours de gestion de 2,5 millions d'euros**, qui ont eu pour principal objet de financer la revalorisation du régime indemnitaire, la consolidation, en année pleine, des trente officiers recrutés initialement à titre temporaire en 2011, ainsi que le renfort de cinq officiers supplémentaires et la consolidation de dix emplois de vacataires.

Toutefois, cette stratégie, mise en œuvre depuis 2011, ne porte toujours pas ses fruits. En effet, comme indiqué précédemment, **le délai moyen d'examen à l'OFPRA a continué d'augmenter en 2012 pour s'établir à 183 jours en moyenne, contre 174 jours en 2011** ; pour rappel, ce délai était encore de 118 jours en 2009. De même, le nombre moyen de dossiers traités par agent et par an est stable, à 375. Or, outre le « stock » historique, **la demande d'asile a, quant à elle, continué à progresser, passant de 57 337 en 2011 à 61 166 en 2012 (+ 6,7 %)**. Ce chiffre est principalement porté par le nombre de réexamens, qui ont crû de 20,1 %.

Les délais moyens d'examen, en appel, par la CNDA, dont les crédits ne sont pas portés par la présente mission, ont connu quant à eux un infléchissement sensible, passant de 344 jours en 2011 à 310 jours en 2012, ce qui explique que le délai moyen global d'examen soit passé en un an de 17 mois à 16 mois et 3 jours.

#### ***B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »***

##### **1. Un programme d'intervention inégalement 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. Le périmètre de l'action n'a pas évolué entre 2011 et 2012.

**Plus de la moitié des crédits du programme correspondent à l'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation**

**régulière** », qui comprend, outre la subvention de l'Etat à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) pour 2,7 millions d'euros en AE=CP, les subventions à des associations intervenant en matière de formation linguistique, d'intégration économique ou gestionnaires de foyers de travailleurs migrants. Comme en 2011, l'exécution se caractérise par une légère **sous-consommation des crédits** par rapport à la prévision initiale (43,4 millions d'euros consommés pour 46,4 millions d'euros budgétés) : l'écart est principalement le fait des dispositifs nationaux en faveur de la promotion sociale et professionnelle des immigrés, pour 2,2 millions d'euros, en raison de la mise en réserve de précaution et d'un abondement, en cours de gestion, des dispositifs d'accueil des réfugiés relevant de l'action n° 15.

Les dispositifs déconcentrés, mis en œuvre dans le cadre des **programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI)**, affichent quant à eux une consommation de 19,3 millions d'euros, conforme à la prévision. De même, les **financements accordés aux foyers des travailleurs migrants (FTM)**, destinés à la transformation des FTM et à l'accompagnement des projets des résidents, s'établissent à 11,3 millions d'euros, pour une prévision de 12 millions d'euros.

**L'action n° 15 finance principalement les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH)**, pour 12 millions d'euros en 2012, et des subventions aux associations et financement de bourses, pour 4 millions d'euros en 2012. Il convient de souligner que cette action a bénéficié d'un **abondement de 2,3 millions d'euros en cours de gestion, par redéploiement de crédits en provenance de la subvention à l'OFII, afin de financer des dispositifs d'accueil pour les réfugiés**.

**L'action n° 14 finance quant à elle la sous-direction de l'accès à la nationalité française, basée à Nantes.** L'exécution budgétaire 2012 est principalement marquée par le **renouvellement du bail immobilier de 9 ans**, qui explique l'importance des AE (8,6 millions d'euros budgétés) par rapport aux CP (1,8 million d'euros budgétés). La dotation relative à ce bail s'est révélée supérieure aux besoins, conduisant à l'annulation de 1,5 million d'euros en fin de gestion.

## 2. L'OFII : une gestion redressée

**L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** est chargé du dispositif d'accueil des migrants, en particulier dans le cadre d'un **contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**, signé par le nouvel arrivant. Ce dispositif comprend notamment les actions de formation, en particulier linguistique et civique, ainsi qu'un bilan de compétence professionnelle et une visite médicale. Cependant, l'OFII assure également des formations à destination, plus largement, des personnes immigrées (femmes, demandeurs d'emploi, postulants à la nationalité française). Il finance, enfin, les aides au

retour et à la réinsertion, ainsi que les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile.

Le financement de l'OFII est assuré par une **subvention de l'Etat**, inscrite à l'action n° 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » du programme 104. Cette subvention s'est établie en 2012 à **10,4 millions d'euros, contre 13,9 millions d'euros en 2011 et 13,3 millions d'euros initialement budgétés pour 2012**. Cette ponction en cours d'exercice se justifie par la situation financière globale de l'opérateur. En effet, la subvention de l'Etat ne représente qu'une faible partie des ressources de l'OFII, qui dispose également de financements européens et, surtout, de **recettes fiscales affectées**. Ces dernières se sont élevées à 148,5 millions d'euros en 2012. Au total, **le budget de l'OFII s'est donc élevé en 2012 à 178,6 millions d'euros, contre 172,5 millions d'euros en 2011**.

Votre rapporteur spécial s'était inquiété l'an passé du dépassement, par l'office, de son **plafond d'emploi**. Malgré le retard accumulé en 2011, **l'office a su corriger cette trajectoire, en réduisant le nombre d'ETPT de 850 à fin 2011, à 814 à fin 2012**, soit 6 ETPT de moins que le plafond d'emploi initialement fixé à 820. Cette performance mérite d'être saluée. Elle confirme les conclusions du contrôle budgétaire réalisé par votre rapporteur spécial en 2012, qui indiquent que **l'enjeu réside moins dans la gestion de l'office que dans le calibrage de ses missions**.

## MISSION « JUSTICE »

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial**

<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012.....</b>	248
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE ».....	248
B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	248
C. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DES CHOIX OPÉRÉS DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA JUSTICE .....	249
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2012.....</b>	250
A. UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE .....	250
B. LA REPRISE DES MISSIONS D'EXTRACTIONS JUDICIAIRES PAR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	252
C. VERS UN ASSAINISSEMENT DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) ?.....	252
<b>III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE .....</b>	253
A. LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE STABILISATION DES DÉLAIS EN MATIÈRE CIVILE ET DU TAUX DE RÉPONSE PÉNALE .....	253
B. LE MAINTIEN DU NIVEAU DE SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES .....	254
C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) : L'AMÉLIORATION DES TAUX D'OCCUPATION DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS (CEF).....	254
D. LA DÉGRADATION DES MISES EN RECOUVREMENT AU TITRE DE L'AJ.....	255

En 2012, la mission « Justice » a enregistré la création d'un sixième programme, **le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature »**, qui est venu s'ajouter aux cinq programmes préexistants (« 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 »).

Jusqu'en 2011, les crédits du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) était portés par une action du programme « Justice judiciaire ». L'évolution de la structure budgétaire de la mission « Justice » en 2012 renvoie aux dispositions de l'article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le CSM, dans leur rédaction issue de l'article 9 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, selon lequel *« l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances »*. **Votre commission des finances avait approuvé cette modification apportant une garantie supplémentaire à l'indépendance du CSM.** En effet dans la situation antérieure, *« il pouvait [également] sembler paradoxal de soumettre les décisions budgétaires prises concernant le CSM à l'aval du responsable du programme « Justice judiciaire », soit le directeur des services judiciaires »*<sup>1</sup>.

Centrée autour des trois grandes directions du ministère de la justice (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 2012, cette mission comportait, au total, 9 766,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **7 392 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour un plafond d'emplois arrêté à **76 927 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**.

Elle progressait ainsi de 8,9 % en AE et de 3,5 % en CP, ce qui la place dans une situation atypique au regard de la trajectoire budgétaire de la plupart des autres missions. Une telle progression témoigne de l'importance accordée à la Justice dans notre pays, érigée en **priorité budgétaire** après une trop longue période de relative indifférence.

---

<sup>1</sup> *Sénat, rapport général n° 107 (2011-2012), tome III – Annexe 16, « Justice ».*

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012

### 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 2012

(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	3 589 252 194	2 962 377 768	4 300 391 238	2 998 892 522	119,8%	101,2%
Administration pénitentiaire	4 692 593 061	3 015 350 006	3 337 977 506	2 965 644 379	71,1%	98,4%
Protection judiciaire de la jeunesse	792 051 180	772 051 180	771 505 827	754 551 565	97,4%	97,7%
Accès au droit et à la justice	402 945 004	354 910 004	311 068 988	311 098 772	77,2%	87,7%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	286 282 905	283 768 336	491 654 210	267 032 497	171,7%	94,1%
Conseil supérieur de la magistrature	3 661 023	3 517 493	2 917 068	3 019 825	79,7%	85,9%
<b>Total</b>	<b>9 766 785 367</b>	<b>7 391 974 787</b>	<b>9 215 514 837</b>	<b>7 300 239 560</b>	<b>94,4%</b>	<b>98,8%</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 2012

### B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoyait pour l'exercice 2012 des crédits en progression de 8,6 % pour les AE et de 3 % pour les CP.

A l'échelle de la mission, les crédits ouverts ont légèrement dépassé ces plafonds de 0,9 % en AE et 1,2 % en CP. Toutefois, les dépenses exécutées ont respecté les plafonds définis par la loi de programmation.

### Respect du budget triennal 2011-2013

(en milliards d'euros)

	AE		CP	
	2011	2012	2011	2012
Budget triennal	8,91	9,68	7,09	7,30
Crédits ouverts	8,963	9,766	7,144	7,391
Dépenses exécutées	7,252	9,215	7,107	7,300
<b>Ecart</b>	<b>-1,658</b>	<b>- 0,465</b>	<b>+ 0,017</b>	<b>-</b>

Source : Rapport annuel de performances 2012 de la mission « Justice »

Pour mémoire, à compter de l'exercice 2013 la mission « Justice » est soumise à un nouvel encadrement de sa norme de dépense en application de la **loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**.

### **C. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DES CHOIX OPÉRÉS DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA JUSTICE**

Globalement le taux de consommation des AE en 2012 pour la mission « Justice » est satisfaisant puisqu'il s'établit à 94,4 %. Pour autant, la situation des programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire » au regard de ce taux mérite une attention particulière en ce qu'elle reflète **des choix immobiliers stratégiques** et lourds de conséquences pour le budget de la mission.

**Le programme « Justice judiciaire »** a dépassé l'autorisation accordée en LFI avec un taux de sur-consommation de 119,8 %. Cet écart résulte de l'accélération en 2012 d'un programme immobilier majeur : la construction du Palais de justice de Paris sur la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles. D'importants reports (1,3 milliard d'euros en AE) ont permis l'engagement de cette opération en 2012.

**Le programme « Administration pénitentiaire »** s'est quant à lui montré beaucoup plus économique que prévu en AE avec un taux de sous-consommation de 71,1 %. Le nouveau gouvernement a en effet décidé de ne pas reprendre en totalité le projet de « Nouveau programme immobilier » (NPI) qui devait être financé en partenariat public-privé (PPP). La modification du mode de financement des projets immobiliers de l'administration pénitentiaire, ainsi que la révision à la baisse de la capacité

d'accueil à terme des établissements pénitentiaires, ont entraîné une réduction des AE nécessaires et du nombre de chantiers conduits.

Le constat dressé par votre rapporteur spécial à l'issue de l'exercice 2011 demeure néanmoins valable : le budget de la mission « Justice » souffre d'une **rigidification croissante**. Du fait de la multiplication des programmes immobiliers conclus en PPP au bénéfice de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires au cours des dernières années, l'échéance des engagements s'étale sur plusieurs décennies. Le recours croissant aux contrats de gestion déléguée pour les établissements pénitentiaires ne fait d'ailleurs que renforcer cette rigidité. Une telle évolution obère fortement les marges de manœuvre pour l'avenir. Selon l'*« Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme - Exercice 2012 – Justice »*<sup>1</sup> de la Cour des comptes, « *plus de 80 % des AE et 68 % des CP ouverts en LFI font l'objet d'une dépense contrainte, dépourvue de marge de manœuvre* »<sup>2</sup>.

## II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2012

### A. UNE MEILLEURE MAÎTRISE 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 LFI.** Alarmée par le dérapage de ce poste de dépenses, elle a ainsi commandé à la Cour des comptes en 2011 une enquête sur les frais de justice en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les conclusions de cette enquête ont été publiées dans le rapport d'information n° 31 (2012-2013) « *Pour une meilleure maîtrise des frais de justice* » auquel votre rapporteur spécial renvoie.

Au sein des dépenses de fonctionnement du programme « Justice judiciaire » (743,7 millions d'euros consommés), les frais de justice tiennent une part prépondérante avec une enveloppe atteignant **510 millions d'euros** exécutés en 2012<sup>3</sup> (pour une enveloppe de 470 millions d'euros accordée en LFI, hors coût de la réforme de la médecine légale). Leur évolution influence donc fortement la trajectoire budgétaire de ce programme comme les marges de manœuvre pouvant être dégagées en faveur des juridictions.

En 2011, les frais de justice s'étaient élevés à 537 millions d'euros pour une dotation initiale de 460 millions d'euros, soit un dépassement de

---

<sup>1</sup> Mai 2013.

<sup>2</sup> La Cour des comptes parvient à ce chiffrage en additionnant les engagements sous forme de PPP donnant lieu à des décaissements futurs (3 313 millions d'euros), les dépenses de masse salariale (4 493,2 millions d'euros) et les dépenses de guichet (372,2 millions d'euros).

<sup>3</sup> Y compris le coût de 53,9 millions d'euros lié à la mise en œuvre de la réforme de la médecine légale, comptabilisé au titre des dépenses d'intervention au sein du programme mais qui relève stricto sensu des frais de justice.

24,6 % de l'autorisation accordée en LFI. **Le recul (- 5 %) de ce poste de dépenses en 2012 constitue donc un élément de satisfaction demandant à être confirmé sur les prochains exercices.** La vigilance semble d'autant plus nécessaire que les restes à payer en fin d'exercice se montent à 117,5 millions d'euros<sup>1</sup>, soit une hausse de 10 % par rapport à la situation à la fin de l'année 2011.

**Les frais de justice pénale** demeurent la première composante (58,2 %) de ce poste de dépense. Entre 2011 et 2012, le montant de ces frais a diminué *stricto sensu* de 12,4 %, passant de 302,2 millions d'euros à 264,6 millions d'euros. Toutefois, ce recul nécessite d'être remis en perspective. En effet, 104,7 millions d'euros ont été imputés 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 **369,3 millions d'euros**, soit une baisse de seulement 7,9 % à périmètre comparable.

Au sein des frais de justice pénale, **les frais médicaux** représentent le premier poste de dépense avec 159,3 millions d'euros consommés. Ce poste regroupe dorénavant les frais médicaux proprement dits et les frais d'analyses génétiques. Les frais médicaux *stricto sensu* recouvrent principalement des frais d'autopsies, des frais d'examens médicaux des gardés à vue et des victimes, des frais d'examens ou d'expertises psychiatriques, médico-psychologiques, psychologiques et radiologiques, ainsi que des frais d'analyses toxicologiques et biologiques. Les frais d'analyses génétiques comprennent essentiellement les frais d'analyses à partir de prélèvements sur individus, les frais d'analyses à partir de « traces » prélevées sur des objets et les frais de comparaison de profils.

**Les frais de justice relevant de l'action n° 6 « *Soutien* »** (marchés en matière d'analyses génétiques et toxicologiques<sup>2</sup>, marché Air France pour les transférences judiciaires...) ont progressé de 6,6 % en passant de 70 millions d'euros en 2011 à 74,6 millions d'euros en 2012. Ce poste de dépense comprend en particulier les paiements effectués dans le cadre du circuit simplifié (50 millions d'euros).

**Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale** représentent 13 % du total de la dépense en frais de justice. Bien que cette catégorie de dépense ait diminué en 2012 de 4,6 % (59,7 millions d'euros en 2012 contre 62,6 millions d'euros en 2011), elle se classe encore au troisième rang des composantes des frais de justice.

<sup>1</sup> Ce montant correspond aux restes à payer « réels », c'est-à-dire les restes à payer « budgétaires » mais aussi les prescriptions des magistrats et des officiers de police judiciaire (OPJ) n'ayant pas encore reçu une traduction budgétaire par un engagement en AE.

<sup>2</sup> Des mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction significative du coût unitaire des analyses, qu'il s'agisse du coût des analyses « individus » (67 euros hors taxe en 2005, 23 euros hors taxe en 2007, 17 euros hors taxe en 2008 et en 2009) ou de celui des analyses « traces » (92 euros hors taxe en 2009 au lieu du coût moyen hors marché de 265 euros hors taxe, et moins de 74 euros hors taxe en moyenne dans le cadre du marché alloté en 2011).

## ***B. LA REPRISE DES MISSIONS D'EXTRACTIONS JUDICIAIRES PAR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE***

En 2012, l'administration pénitentiaire a poursuivi la reprise des missions d'exactions judiciaires débutée en 2011. Le transfert des compétences avec la police et la gendarmerie s'est déroulé, selon l'appréciation portée par le responsable de programme<sup>1</sup> dans le « *bilan stratégique du rapport annuel de performances* » dans de « *bonnes conditions* ». Pour autant, **une mission d'inspection interministérielle**, réunissant l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'Inspection générale des finances (IGF), a été conduite pour évaluer les choix organisationnels effectués par le ministère de la justice et leur impact sur la performance attendue.

Après les régions Lorraine, Auvergne et Basse-Normandie à la fin de l'année 2011, ce sont les régions **Franche-Comté, Picardie, Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées** qui ont été reprises en 2012. Au début de l'année 2013, les départements d'Île-de-France du ressort de la Cour d'appel (CA) de Versailles ont également été repris.

Cette nouvelle mission a fortement mobilisé l'administration pénitentiaire en 2012 sur les aspects ressources humaines, juridiques et logistiques. En effet, ces missions ont représenté **10 784 extractions judiciaires** réalisées en 2012 (contre 1 165 en 2011). Aucun incident notable n'a été relevé. La coopération avec les autorités judiciaires a permis d'améliorer la planification des transferts et de développer les visioconférences.

## ***C. VERS UN ASSAINISSEMENT DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) ?***

**L'exercice 2012 marque une rupture** s'agissant de l'aide juridictionnelle (AJ). Alors qu'auparavant l'autorisation accordée en LFI était dépassée (avec un taux de sur-consommation de 109,4 % des CP en 2011, par exemple)<sup>2</sup>, l'année 2012 a enregistré un taux de consommation de 87,7 % des CP pour le programme « Accès au droit et la justice » (311,1 millions d'euros exécutés contre 354,9 millions d'euros autorisés).

Prépondérants au sein de ce programme, les crédits consommés au titre de l'AJ sont passées de 344,4 millions d'euros en 2011 à **292,9 millions d'euros** en 2012, soit une baisse de 14,9 %.

Deux facteurs principaux expliquent cette baisse. Tout d'abord, la mise en place, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2011 et en application de l'article 1635 bis Q du code général des impôts (CGI), d'un droit de timbre

<sup>1</sup> Alors Henri Masse, directeur de l'administration pénitentiaire.

<sup>2</sup> Cf. par exemple, Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008), de votre rapporteur spécial alors Roland du Luart, « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».

(dit « contribution pour l'aide juridique ») de **35 euros<sup>1</sup>** par procédure entraîne une minoration des dépenses du programme « Accès au droit et à la justice ».

Par ailleurs, **le coût de la réforme de la garde à vue** s'est révélé inférieur aux prévisions (45 millions d'euros en 2012 au lieu de 103,8 millions d'euros prévus), en raison de la surestimation dans les prévisions initiales de la fréquence du recours à un avocat.

### **III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE**

#### ***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 2012, 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 15,8 mois en 2011 à 15,1 mois en 2012 (pour une prévision de 15,2 mois). Cette amélioration de la performance s'inscrit pourtant dans un contexte où les nombreuses réformes intervenues au cours des dernières années en matière civile ont posé des questions de droit nouvelles conduisant à un accroissement du nombre de saisines de la Cour de cassation (22 000 pourvois reçus en 2012 contre 18 000 en 2008).

La performance des **tribunaux de grande instance (TGI)** s'inscrit pour sa part dans la continuité. Devant ces juridictions, le délai moyen de traitement des dossiers est de 7,3 mois en 2012, contre 7,2 mois en 2011 et une prévision de 6,8 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.

**Pour la justice pénale**, l'indicateur essentiel réside dans le taux de réponse pénale. Celui-ci s'établit pour 2012 à 90,1 %, contre une réalisation en 2011 de 88,8 % et une prévision pour 2012 de 89,5 %. 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.

**Cette année encore, votre rapporteur spécial regrette le caractère incomplet du volet « performances » du programme « Justice judiciaire ».**

---

<sup>1</sup> Le produit de ce droit est affecté au Conseil national des barreaux (CNB).

En effet, plusieurs sous-indicateurs ne sont pas renseignés et ne permettent donc pas de porter un éclairage parfait sur l'efficience de l'institution judiciaire en 2012. 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. LE MAINTIEN DU NIVEAU DE SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES***

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 dix-sept en 2012. 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 établi à 16,7 en 2012 (contre 20,4 en 2011).

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 18 % en 2011 à 20 % en 2012** (pour une prévision établie à 22 %).

#### ***C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) : L'AMÉLIORATION DES TAUX D'OCCUPATION DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS (CEF)***

En 2012, la PJJ a poursuivi son objectif d'optimisation du **parcours des jeunes** dont elle a la charge. Le délai de prise en charge des mineurs s'est ainsi établi à 12 jours en milieu ouvert pénal, soit un jour de moins qu'en 2011.

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 : 86 % en 2012 contre 75 % en 2011 et une prévision pour 2012 de 72 %.**

**Le taux d'occupation des établissements** (du secteur public et du secteur associatif habilité) s'est amélioré en 2012, notamment pour les centres

éducatifs fermés (CEF). Pour ceux-ci, ce taux est en effet passé de 73 % en 2011 à 77 % en 2012, soit une performance de deux points supérieure à la prévision.

En outre, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), **4 500 travaux d'intérêt général (TIG)** ont été prescrits par les tribunaux pour enfants en 2012. La population concernée par les TIG a augmenté de 6,7 % entre 2011 et 2012, tandis que le nombre de mesures mises en œuvre par la DPJJ a progressé de 6,4 %.

#### **D. LA DÉGRADATION DES MISES EN RECOUVREMENT AU TITRE DE L'AJ**

A l'issue de l'année 2012, le délai moyen de traitement des demandes d'AJ s'établit à **quarante-trois jours**, contre quarante-huit jours en 2011.

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 : **12 %** en 2012 contre 19 % en 2011.

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 %. Il s'établissait à 5 % en 2011. La prévision pour 2012 était arrêtée à 11 %. Or, la réalisation n'est que de 1,6 %. Le montant des états de recouvrement transmis aux comptables du Trésor s'élève à 3,9 millions d'euros en 2012 (contre 10,9 millions d'euros en 2011).

Le rapport annuel de performances explique ce mauvais résultat de la manière suivante : « *la dégradation du taux de mise en recouvrement en 2012 résulte de la parution tardive de la circulaire élaborée en commun avec les services de la DGFIP relative au recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle et, pour une part également, des difficultés rencontrées par certains pôles Chorus pour s'adapter au nouveau dispositif de traitement de ces recettes non fiscales dans le module ad hoc du logiciel comptable* ».

**Votre rapporteur spécial rappelle qu'une réforme doit permettre l'optimisation des moyens et des recettes de l'Etat, et non déboucher sur une détérioration des comptes publics.** Aussi souhaite-t-il que l'exercice 2013 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 2012 .....</b>	<b>257</b>
A. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UNE DYNAMIQUE DES DÉPENSES INTERROMPUE EN 2012 .....	257
1. <i>Un recul des dépenses en 2012 qui n'efface pas les augmentations enregistrées entre 2008 et 2011 .....</i>	257
2. <i>Des dépenses fiscales dont l'utilité n'est pas toujours évidente .....</i>	258
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UN PÉRIMÈTRE STABLE, DES DÉPENSES DYNAMIQUES .....	258
1. <i>Une maquette stable depuis trois ans .....</i>	258
2. <i>Des dépenses dynamiques, qui ne sont pas soumises à la norme de dépense .....</i>	259
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>261</b>
A. DES RÉFORMES EN COURS POUR LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ».....	261
1. <i>Le programme 180 « Presse » : vers une refonte des dispositifs d'aide à la presse .....</i>	261
2. <i>Le programme 134 « Livre et industries culturelles » : une vigilance nécessaire sur le financement de l'opération Richelieu .....</i>	263
3. <i>Le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » : les aléas du montant de la compensation à France Télévisions de la perte de recettes publicitaires .....</i>	265
4. <i>Le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » : une réorganisation en profondeur ayant entraîné l'ouverture de crédits en fin d'exercice .....</i>	266
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES DÉPENSES TOUJOURS DYNAMIQUES.....	268
1. <i>Le programme 841 « France Télévisions » : une hausse de 2,6 % de la dotation publique en 2012 .....</i>	268
2. <i>Le programme 842 « Arte France » : la mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens .....</i>	270
3. <i>Le programme 843 « Radio France » : des retards dans le chantier de réhabilitation de la maison de la Radio .....</i>	271
4. <i>Le programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » : l'AEF à l'heure de la réforme .....</i>	272
5. <i>Le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel » : des missions accomplies .....</i>	273

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2012

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 » (1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,27 milliard d'euros en crédits de paiement en exécution) et sur le compte de concours financiers (CCF) « Avances à l'audiovisuel public » (3,29 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement<sup>1</sup> en exécution).

A périmètre constant, au sein de ces deux missions, les crédits consacrés à l'audiovisuel public<sup>2</sup> ont progressé de 1,3 % entre 2011 et 2012. Selon la Cour des comptes, les deux missions ne participent donc pas suffisamment à l'effort global de réduction des dépenses. **Votre rapporteur spécial partage la recommandation de la Cour des comptes d'appliquer la norme d'évolution de la dépense aux crédits de l'audiovisuel public**, qui ne constitue pas une des politiques prioritaires du Gouvernement, **au regard notamment des contraintes budgétaires actuelles et des synergies pouvant être développées entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public**.

### ***A. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UNE DYNAMIQUE DES DÉPENSES INTERROMPUE EN 2012***

#### **1. Un recul des dépenses en 2012 qui n'efface pas les augmentations enregistrées entre 2008 et 2011**

Les crédits de la mission ont atteint, en exécution, 1,229 milliard d'euros en AE et 1,267 milliard d'euros en CP, soit **des diminutions de 113 millions d'euros (13 %) et 66 millions d'euros (7 %) par rapport à 2011**.

Ces diminutions n'effacent toutefois pas les hausses importantes enregistrées entre 2008 et 2011. Ainsi, malgré leur recul en 2012, **les aides à la presse restent supérieures de 100 millions d'euros (62 %) à leur niveau de 2008, témoignant d'une forte dynamique de ces crédits d'intervention**.

Il est constaté **une légère sous-exécution des crédits de la mission en 2012**. Alors que les crédits disponibles s'élevaient, en CP, à 1,282 milliard

---

<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> Il s'agit des crédits inscrits sur le compte de concours financiers, le programme « Action audiovisuelle extérieure » et la compensation de la perte de ressources publicitaires pour France Télévisions sur le programme « Contribution à l'audiovisuel et à l'expression radiophonique ». Les évolutions de ces dotations sont examinées ci-après dans la présente note.

d'euros<sup>1</sup>, les crédits effectivement consommés ont atteint 1,267 milliard d'euros, soit un taux de consommation des crédits de 98,8 %. Le taux de consommation des AE (1,229 milliard d'euros), au regard des crédits disponibles (1,264 milliard d'euros), s'est élevé à 97,2 %.

## 2. Des dépenses fiscales dont l'utilité n'est pas toujours évidente

Le coût des dépenses fiscales de la mission « Médias, livre et industries culturelles » a nettement augmenté entre 2011 et 2012, pour atteindre 267 millions d'euros (+ 85 millions d'euros par rapport à 2011). 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 (au taux de 2,1 %), qui représente 99,6 % du montant des dépenses fiscales, et dont la réévaluation à la hausse en 2012 explique l'augmentation du montant des dépenses fiscales ;

- le régime spécial des provisions pour investissement reconnu aux entreprises de presse réinvestissant leurs bénéfices ;

- la réduction d'impôt accordée aux sociétés entrant dans le capital de certaines entreprises de presse.

Ces deux derniers dispositifs représentent un coût inférieur à un 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.**

## B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UN PÉRIMÈTRE STABLE, DES DÉPENSES DYNAMIQUES

### 1. Une maquette stable depuis trois ans

Les ressources publiques, hors budget général de l'Etat, destinées aux organismes de l'audiovisuel public, s'élèvent à **3,29 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012**. 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

<sup>1</sup> Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,268 milliard d'euros. Les lois de finances rectificatives ont conduit à un solde net d'annulations de crédits à hauteur de 24,61 millions d'euros. Des annulations par décret d'avance ont atteint 18,17 millions d'euros. Enfin, les reports de crédits et les fonds de concours ont contribué à majorer les crédits disponibles à hauteur, respectivement, de 46,53 millions d'euros et 10 millions d'euros.

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 2013. 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 près des deux tiers (65 %) des crédits.

## **2. Des dépenses dynamiques, qui ne sont pas soumises à la norme de dépense**

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'Etat.

**En 2012, le montant de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) était de 125 euros** en France métropolitaine, et de 80 euros en outre-mer, en hausse respectivement de 2 euros et 1 euro par rapport à 2011, ce qui a permis d'accroître le montant global versé aux organismes de l'audiovisuel public de 2,1 % par rapport à 2011.

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 pour les autres missions**. Au niveau global, les crédits de la mission ont progressé en 2012 de 2,1 % par rapport à l'année dernière (3,29 milliards d'euros contre 3,22 milliards d'euros en 2011), la diminution des remboursements et dégrèvements pris en charge par le budget général de l'Etat ayant atténué la hausse des encaissements bruts (+ 3,1 %), comme détaillé

dans le tableau ci-après. Le remboursement par l'Etat des remboursements et dégrèvements (soit 503 millions d'euros) a été légèrement supérieur au montant des dégrèvements pour motifs sociaux (498,9 milliards d'euros, au profit de 4,1 millions de foyers). Toutefois, les remises gracieuses (15,9 millions d'euros) et l'abandon de recettes sur réclamations contentieuses (55,4 millions d'euros) n'ont pas été remboursés par l'Etat, soit une perte de recettes de 71,3 millions d'euros pour les sociétés de l'audiovisuel public.

La diminution des frais de recouvrement (de 31 millions d'euros à 28 millions d'euros) a majoré à due concurrence les encaissements de redevance par les organismes de l'audiovisuel public.

#### **Evolution des encaissements de la contribution à l'audiovisuel public de 2010 à 2012**

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécution 2010</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>Exécution 2012</b>
Encaissements bruts	2 587,9	2 731,1	2 816,0
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	29,3	31,2	28,2
Encaissements nets	<b>2 558,7</b>	<b>2 699,9</b>	<b>2 787,8</b>
Dégrèvements pris en charge par le budget général	564,1	522,0	502,6
Total des recettes du CCF	3 122,8	3 222,0	3 290,4

*Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012, mission « Avances à l'audiovisuel public »*

Toutefois, les hausses de crédits 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 ainsi par les programmes 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.

**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.** La dynamique de la recette encourage ainsi une dynamique de la dépense.

On peut enfin déplorer une nouvelle fois l'absence de présentation de la programmation pluriannuelle dans le RAP 2012 ainsi que l'absence de présentation des indicateurs les plus représentatifs de la mission.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### ***A. DES RÉFORMES EN COURS POUR LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »***

#### **1. Le programme 180 « Presse » : vers une refonte des dispositifs d'aide à la presse**

##### *a) Une réduction des aides à la presse stricto sensu*

385,8 millions d'euros en AE et 390,3 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 (72,3 % des AE consommées pour 2012) et aux abonnements de l'Etat à l'Agence France presse (27,7 % des AE consommées pour 2012).

Ces dotations ont été complétées par des reports de crédits de 2011 sur 2012, à hauteur de 12 millions d'euros en AE et 9,1 millions d'euros en CP, portant le montant des crédits disponibles à 397,8 millions d'euros en AE et 399,4 millions d'euros en CP.

Les crédits consommés ont atteint 374,9 millions d'euros en AE et 384,9 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation des crédits disponibles de 94,2 % en AE et 96,4 % en CP.

Les reports de 2011 sur 2012 ont permis de couvrir plusieurs engagements pris à la fin de l'année 2011, concernant l'aide aux services de presse en ligne, l'aide à la modernisation de la presse, et de couvrir le reliquat de la compensation intégrale par l'Etat du moratoire sur les tarifs postaux de presse, au titre de l'aide au transport postal de la presse.

En 2012, la levée de la réserve sur les crédits du programme avait permis le financement par l'Etat du volet annuel de la restructuration de la société de distribution de presse Presstalis (10 millions d'euros)

Les crédits non consommés et reportés en 2013 (soit 22,5 millions d'euros en AE et 14,5 millions d'euros en CP) devraient couvrir notamment le second volet de l'aide exceptionnelle de l'Etat à la restructuration de Presstalis (10 millions d'euros).

Hors abonnements de l'Etat à l'AFP (117,9 millions d'euros), les aides à la presse *stricto sensu* (267 millions d'euros en CP) ont diminué de 10 % par rapport à 2011 et de 19 % par rapport au pic atteint en 2010, dernière année de mise en œuvre du plan exceptionnel d'aide au secteur qui avait conduit, en deux ans, à un doublement des aides (de 165 millions d'euros en 2008 à 329 millions d'euros en 2010).

Le montant des aides à la presse en 2012 reste toutefois supérieur de 62 % à 2008.

*b) La création en 2012 du fonds stratégique*

La réforme du secteur s'est poursuivie avec la parution du décret n° 2012-684 du 13 avril 2012, qui a entraîné la création du fonds stratégique fusionnant trois aides antérieures : le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne et la deuxième section du fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

*c) Des réformes à l'étude pour des dispositifs d'aide dont la performance n'est pas optimale*

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 de « 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 et sont inférieures aux prévisions en ce qui concerne le développement provenant des produits et des marchés à forts potentiel de croissance ; le résultat net a été nul, alors que la cible du PAP prévoyait un excédent de 8,4 millions d'euros. La direction générale des médias et des industries culturelles se réfère aux résultats 2011 pour souligner, au contraire, une hausse de 11 % du chiffre d'affaires sur les marchés à fort potentiel, malgré un contexte économique peu favorable ;

- 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 nette érosion des ventes des quotidiens nationaux (- 7,25 % en 2012) tandis que la diffusion générale des titres régionaux a baissé de 1,69 %. 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 %), plusieurs quotidiens gratuits n'ayant pas demandé le renouvellement de leur homologation comme IPG, dans un contexte de resserrement des critères d'éligibilité ;

- 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 à cinq fois supérieur**. Par rapport à 2011, on

ne constate toutefois une amélioration de l'effet de levier que pour l'aide à la modernisation de la presse quotidienne d'information politique et générale.

**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, sur la base notamment des travaux engagés par le groupe de travail après la remise, en octobre 2012, du rapport de notre collègue député Michel Françaix.**

Le groupe de travail envisage de soutenir en priorité les projets technologiquement les plus innovants et de revoir les dispositifs d'aide au portage et au transport postal, dans un contexte de réduction global du montant des aides à la presse (de 394,8 millions d'euros en 2013 à 345,8 millions en 2015, soit une diminution de 12,4 %). Parallèlement, une **enquête sur les aides à la presse** a été demandée à la Cour des comptes par la commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

## **2. Le programme 134 « Livre et industries culturelles » : une vigilance nécessaire sur le financement de l'opération Richelieu**

### *a) Une diminution des crédits consommés de 8 % par rapport à 2011*

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sur le programme s'élevaient à 259,4 millions d'euros en AE et 275 millions d'euros en CP, abondés par des reports de crédits de 2011 (+ 6,1 millions d'euros en AE et + 6,6 millions d'euros), diminués d'annulations de crédits dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012 (- 11,2 millions d'euros en AE et en CP). Enfin, des annulations ont été opérées en fin d'année par le décret d'avance du 30 novembre 2012 (- 8,2 millions d'euros en AE et - 18,2 millions d'euros en CP), ayant porté le montant des crédits disponibles à 246,1 millions d'euros en AE et 262,3 millions d'euros en CP. Les crédits consommés se sont élevés à 233,7 millions d'euros en AE et 262,1 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 95 % en AE et 99,9 % en CP.

**Par rapport à 2011, les crédits consommés ont diminué de 20 % en AE et 8 % en CP.**

### *b) L'opération de rénovation et d'aménagement du quadrilatère Richelieu : des coûts à surveiller et contre-expertiser*

En 2012, les crédits d'investissement du programme (2 millions d'euros en AE, 12 millions d'euros en CP) ont porté sur la poursuite de l'opération de rénovation et d'aménagement du quadrilatère Richelieu, associant la Bibliothèque nationale de France (BNF), l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et l'Ecole nationale des Chartes (ENC). La livraison du chantier est prévue pour 2017.

Ce projet a donné lieu à des surcoûts et à des retards, la découverte d'amiante et de poussières de plomb représentant un surcoût estimé à 4,6 millions d'euros et un retard de onze mois dans les travaux.

La Cour des comptes recommande ainsi de « *s'assurer de la maîtrise des coûts de l'opération de rénovation et d'aménagement du quadrilatère Richelieu en organisant une contre-expertise des évaluations établies par le maître d'ouvrage délégué* ».

*c) Un contournement de la décision du Parlement concernant la « Carte musique »*

Lancé en octobre 2010, le projet – abandonné en 2012 – de « Carte musique », visait à permettre le développement du marché de la musique en ligne. Il avait donné lieu à une demande de report de crédits de 2011 sur 2012, inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 2012, en application de l'article 15 de la LOLF et parce que les CP disponibles dépassaient 3 % des crédits initialement inscrits sur le programme. Malgré le vote d'un amendement refusant cette dérogation, le ministère de la culture a appliqué le principe de **fongibilité pour verser** par anticipation, en 2011, **des crédits** relevant de l'opération « Carte musique » **en faveur de l'opération Richelieu** qui auraient dû être versés en 2012.

**La procédure a contourné le vote du Parlement, ayant amené la Cour des comptes à exprimer une réserve sur la régularité de l'opération.**

*d) Une performance satisfaisante*

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, on observe une hausse en 2012 par rapport à 2011 de la fréquentation de la Bibliothèque nationale de France (BNF), de la Bibliothèque publique d'information (BPI) et des bibliothèques municipales, respectivement de 0,2 %, de 4,5 % et de 2 %, ce qui apparaît remarquable dans un contexte où l'accès aux ressources par voie numérique peut constituer un frein à la fréquentation de ces établissements ;

- 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 2012 de la part de marché des librairies indépendantes) ;

- au regard du soutien à la création dans le domaine des industries culturelles, la cible 2012 est atteinte et dépasse la réalisation 2011, le nombre de nouvelles productions ayant retrouvé en 2012 son niveau de 2009.

### **3. Le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » : les aléas du montant de la compensation à France Télévisions de la perte de recettes publicitaires**

*a) Une augmentation des crédits sous l'effet d'un rehaussement de la compensation de la perte de recettes publicitaires pour France Télévisions*

Le programme 313 est destiné à financer :

- les pertes de ressources publicitaires de France Télévisions (action n° 1 : 435,7 millions d'euros en CP consommés en 2012) ;

- le passage à la télévision numérique terrestre (action n° 2 : - 3,5 millions d'euros en 2012, suite à une procédure de rétablissement de crédits après des erreurs d'imputation comptable dues au progiciel Chorus) ;

- les radios locales associatives de l'ancien programme 312 « Soutien à l'expression radiophonique locale » (action n° 3 : 29,3 millions d'euros consommés en 2012).

**Les crédits consommés en 2012 ont progressé de 15 % par rapport à 2011, atteignant 461,5 millions d'euros. Cette hausse retrace principalement les évolutions de la dotation allouée à France Télévisions**, pour compenser la baisse des recettes publicitaires attendues à la suite de la suppression de la publicité commerciale entre 20 h et 6 h du matin depuis janvier 2009. Celle-ci s'est élevée à 435,7 millions d'euros en 2012, soit un niveau supérieur à ceux de 2009 (415 millions d'euros) et 2010 (423,3 millions d'euros), après la diminution de 2011 (361,9 millions d'euros). La dotation à France Télévisions en loi de finances initiale (423,9 millions d'euros) a été complétée par des reports en 2012 de crédits 2011 (+ 28 millions d'euros), diminuée par des annulations de crédits dans le cadre des première et troisième lois de finances rectificatives pour 2012 (à hauteur de - 16 millions d'euros).

Ce montant ne peut toutefois pas être analysé indépendamment des ressources allouées à France Télévisions au titre de la redevance audiovisuelle.

Le soutien à l'expression radiophonique locale a bénéficié de reports de crédits 2011 sur 2012 (à hauteur de 0,3 million d'euros) pour faire face à l'augmentation du nombre de radios associatives éligibles.

*b) Un dispositif de performance incomplet*

Malgré les observations répétées 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 deux objectifs relatifs aux radios associatives, qui sont dépassés en ce qui concerne les subventions versées aux radios, témoignant du **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 » : une réorganisation en profondeur ayant entraîné l'ouverture de crédits en fin d'exercice**

##### *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) Des réformes mal chiffrées ayant conduit à un besoin de financement complémentaire en fin de gestion*

150,09 millions d'euros en AE et en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 115.

Des ouvertures de crédits, à hauteur de 8,55 millions d'euros, ont été opérées par la troisième loi de finances rectificative pour 2012, afin de financer :

- le solde du second plan de sauvegarde de l'emploi lié à la réorganisation issue la fusion de RFI et France 24 avec l'AEF,
- le retard du déménagement de RFI et Monté Carlo Doualiya (MCD) à proximité de France 24,
- le maintien des anciennes grilles de programmes dans l'attente de la nomination d'une nouvelle direction pour l'AEF.

**Les crédits ouverts et consommés en 2012 se sont ainsi élevés à 158,64 millions d'euros, en baisse de 37 % par rapport à 2011.**

Cet ajustement du montant des crédits traduit la **mise en œuvre de la réforme en cours à l'AEF**. Le 13 février 2012, l'AEF et ses filiales France 24, RFI et MCD ont fusionné, TV5 Monde restant pour sa part un partenaire. Des économies ont été générées par la mutualisation des compétences entre les différentes entités de l'audiovisuel extérieur de la France.

Dans un contexte social tendu, Jean-Paul Cluzel s'est vu confier une mission d'évaluation de la fusion en cours, remis le 25 juin 2012, qui a conclu à la pertinence de la fusion juridique et du rapprochement géographique, mais a en revanche jugé inopportune la fusion des rédactions de France 24 et de RFI.

La nécessité d'une ouverture de crédits en fin de gestion 2012 a confirmé les observations formulées par votre rapporteur spécial : **les économies engendrées par la réforme n'ont pas été suffisamment étudiées et chiffrées en amont, ce qui a entraîné un besoin de financement complémentaire**.

**L'absence persistante et incompréhensible de contrat d'objectifs et de moyens (COM)**, malgré les appels récurrents du Parlement en ce sens, a favorisé une telle situation. A cet égard, après la démission du Président d'AEF, qui s'opposait à une réduction de la dotation publique qu'il jugeait trop importante, il appartient à la nouvelle direction de l'AEF de **finaliser le COM dans les meilleurs délais**.

Par ailleurs, **le regroupement des activités de l'AEF sur un même site, à Issy-les-Moulineaux, a entraîné un coût de déménagement de 45 millions d'euros, très supérieur à la prévision initiale (25 millions d'euros) et la mise en place d'un plan de départs volontaires qui a porté sur 317 personnes**, pour un coût de 65,5 millions d'euros, soit un montant de 206 600 euros par salarié. Par ailleurs, pour palier ces départs, l'AEF a eu recours à des non-permanents, entraînant un surcoût de 3,5 millions d'euros par an. La gestion de cette opération a été vivement critiquée par la Cour des comptes. La direction de l'AEF a répondu à la presse que « *les plans de départs volontaires n'étaient pas ciblés, ce qui peut aboutir à une désorganisation. En arrivant, j'ai constaté qu'il n'y avait pas d'annuaire interne, pas d'organigramme, pas d'accords sociaux* ».

### *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 2011 et 2012 pour chacune des

entités de l'audiovisuel extérieur français. Cela reflète **l'effort des chaînes pour renforcer la qualité de leurs offres**. De même, plus de 95 % des programmes de France 24 et de RFI sont accessibles en ligne, ce qui correspond à la cible pour 2012 ;

- 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 Dakar et sur l'ensemble de l'Afrique du Nord, hausse pour l'Afrique subsaharienne, sauf le Sénégal, stabilité 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, RFI et France 24 enregistrent une nette progression, mais TV5 une nouvelle baisse qui apparaît préoccupante (avec 5,9 millions de visiteurs par mois, soit 23 % de moins qu'en 2011) ;

- sur les indicateurs relatifs à l'optimisation de la gestion, on remarque la **forte hausse des ressources propres de France 24 et RFI**, et une stabilisation pour TV5 Monde, soit une hausse pour la nouvelle entité AEF (4,6 % de ressources propres, contre 3,7 % en 2011 et 3,1 % en 2010), mais cette part reste modeste, ce qui témoigne de marges de progression.

## ***B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES DÉPENSES TOUJOURS DYNAMIQUES***

### **1. Le programme 841 « France Télévisions » : une hausse de 2,6 % de la dotation publique en 2012**

#### *a) Un programme qui bénéficie d'un traitement favorable*

L'exécution 2012 du programme s'est établie à 2,092 milliards d'euros en AE et en CP, soit une baisse de 0,5 % par rapport à 2011.

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 public, soit 435,9 millions d'euros, *cf. supra*), la dotation de l'entreprise publique a atteint, en exécution 2012, **2,527 milliards d'euros en AE comme en CP**, soit une hausse de 2,6 % par rapport à la consommation globale des crédits en 2011 (2,464 milliards d'euros en AE et en CP). **Au total, l'entreprise publique fait toujours l'objet d'un traitement favorable par rapport à l'évolution générale des dépenses de l'Etat.**

Lors du vote du projet de loi de finances initiale pour 2012, la dotation de France Télévisions avait toutefois été réduite de 15 millions d'euros pour contribuer à l'effort budgétaire.

*b) Une mesure de la performance montrant une dégradation des résultats des indicateurs financiers*

Après la signature en 2011 du nouveau contrat d'objectifs et de moyens sur la période 2011-2015, le contexte du groupe a été marqué par une **amélioration de l'audience du groupe** (30,3 % de part d'audience en 2012<sup>1</sup>, en hausse de 0,4 point par rapport à 2011).

Aux ressources publiques du groupe (soit 2,53 milliards d'euros) se sont ajoutées les ressources de publicité et de parrainage (371 millions d'euros, en baisse de 52,7 millions d'euros par rapport à 2011), portant le total des recettes brutes à 2,9 milliards d'euros, soit 2,56 milliards d'euros de recettes nettes, en légère augmentation par rapport à 2011 (+ 0,4 %).

Compte tenu du manque à gagner des ressources publicitaires par rapport aux prévisions du budget initial de France Télévisions, les charges opérationnelles ont été réduites de 20,4 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales.

**Le résultat avant impôt du groupe en 2012 a été déficitaire (- 34,5 millions d'euros), mais il devrait se rapprocher de l'équilibre du fait de décalage en 2013 de dépenses exceptionnelles et non reconductibles, prévues au budget 2012 pour financer les coûts de transition vers l'entreprise unique.**

Cette situation financière est reflétée par l'**évolution contrastée des indicateurs de performance** :

- **la part des ressources propres a diminué** (de 15,6 % à 13,6 %), correspondant à une baisse de 12,5 % de leur montant par rapport à 2011 ; cette évolution ne s'explique pas seulement par la situation du marché publicitaire, puisque les ressources propres hors publicité (parrainage, recettes provenant des diffuseurs) ont chuté entre 2011 et 2012 de 95 millions d'euros à 85,5 millions d'euros ;

- **la part des charges de personnel** dans les charges d'exploitation a **augmenté** de 35 % à 36,9 %, bien que ces données n'intègrent pas le plan de départs volontaires mis en place après les tensions sociales ayant marqué l'année 2011 ; selon la direction générale des médias et des industries culturelles, l'harmonisation progressive des statuts depuis 2009 explique l'évolution de ce ratio, qui traduit cependant une dynamique forte des dépenses de personnel (en hausse de 6,7 % sur un an) ; il correspond cependant aux prévisions du contrat d'objectifs et de moyens (37 %).

La part de l'emploi non permanent s'est élevée à 18,2 % de l'emploi total, en baisse par rapport à 2011 (19,1 %) mais toujours au-dessus des niveaux atteints entre 2008 et 2010 (en moyenne 17 %), et légèrement au-dessus de l'objectif fixé par le contrat d'objectifs et de moyens (18 %).

---

<sup>1</sup> Ces résultats d'audience ont bénéficié de l'actualité de l'année 2012, marquée par l'élection présidentielle et les élections législatives ainsi que les Jeux olympiques de Londres.

## 2. Le programme 842 « Arte France » : la mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens

### *a) Une hausse des dotations permettant l'atteinte de l'équilibre financier*

La dotation publique allouée à ARTE en 2012 s'est élevée à **262,63 millions d'euros, en hausse de 16,1 millions d'euros (+ 6,5 %)** par rapport à 2011. Les ressources propres ont atteint 2,5 millions d'euros, portant le montant des recettes totales à 265,3 millions d'euros compte tenu d'un prélèvement sur le fonds de roulement de 0,1 million d'euros (*cf. infra*).

Cette dotation est **légèrement inférieure (de 2 millions d'euros) à la trajectoire financière fixée par le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2012-2016**. Au titre de la contribution de l'audiovisuel public au retour à l'équilibre budgétaire, deux annulations de crédits ont en effet été opérées, à hauteur de un million d'euros chacune, d'une part lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2012, puis dans le cadre de la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

Dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens, ARTE a réalisé un plan d'économies de 4,6 millions d'euros (dont 3,4 millions d'euros sur les dépenses liées aux programmes, essentiellement sur les coûts de diffusion à propos desquels votre rapporteur spécial avait souligné le niveau élevé dans son examen de l'exécution 2011). Ces économies ont permis d'augmenter les investissements dans les programmes (supérieurs de 1,1 million d'euros aux prévisions du budget initial 2012) et de limiter à 0,09 million d'euros le prélèvement sur le fonds de roulement (contre 3,38 millions d'euros initialement prévu).

La société a affiché **des résultats équilibrés en 2012** : le résultat courant avant impôts s'est établi à 1,3 million d'euros, et le résultat net comptable après impôts à 0,7 million d'euros.

### *b) Des objectifs de performance largement atteints*

Après la mise en ligne de sa nouvelle grille de programme en janvier 2012, ARTE a enregistré **une hausse de 20 % de son audience**, atteignant 1,8 % de part d'audience en 2012 (contre 1,5 % en 2011).

Les objectifs de performance ont été atteints s'agissant de la progression des investissements dans la création, de l'adaptation des programmes à un public sourd et malentendant (la cible de 100 % a été atteinte en 2012) ainsi que de la diminution de la part des charges de personnel dans les dépenses totales (7,3 % contre 8,1 %, ce qui correspond à la cible 2012). Ce dernier résultat résulte d'un effort accru de gestion des vacances de postes et dans la politique de remplacement.

Par ailleurs, la baisse des frais de structure dans les ressources (2,1 % en 2012 contre 2,4 % en 2011) a été plus importante que la prévision associée

au projet annuel de performances pour 2012 (2,2 % suivant la prévision révisée en cours d'année).

### **3. Le programme 843 « Radio France » : des retards dans le chantier de réhabilitation de la maison de la Radio**

#### *a) Une dotation publique en hausse (+ 2,7 %)*

La dotation publique à Radio France s'est élevée à **610,2 millions d'euros en 2012**, en progression de 16,1 millions d'euros (+ 2,7 %) par rapport à 2011. Radio France dispose par ailleurs de ressources propres (recettes publicitaires : 40,4 millions d'euros, en baisse de 0,9 million d'euros par rapport à 2011 ; ventes et prestations de services : 26,6 millions d'euros, en hausse de 3,8 millions d'euros par rapport à 2011).

Cette dotation a été légèrement **inférieure** de 4,6 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale (614,8 millions d'euros) et **de 4 millions d'euros avec la prévision inscrite au contrat d'objectifs et de moyens**. Ce décalage résulte d'une annulation de crédits à hauteur de 2,5 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 pour contribuer à l'effort budgétaire (et qui s'est ajoutée à une diminution des crédits à hauteur de 2 millions d'euros lors de la discussion du projet de loi de finances initiale), et d'une surcroît de recettes locatives (à hauteur de 2,2 millions d'euros) du fait d'un retard dans le déménagement du principal locataire de Radio France, l'ancienne société RFI, qui ont été versés à l'AEF.

Le résultat d'exploitation en 2012 a été positif (+ 6,3 millions d'euros), en hausse de 1,5 million d'euros par rapport au résultat enregistré en 2011. Le résultat courant avant impôts s'est établi à 7,3 millions d'euros, et le résultat net comptable après impôts à 3,1 millions d'euros, en retrait par rapport à 2011 (respectivement, 10,1 millions d'euros et 7,2 millions d'euros).

**Les travaux de réhabilitation de la maison de Radio France**, qui font l'objet d'une dotation d'équipement spécifique (à hauteur de 27,1 millions d'euros) parmi les crédits alloués à Radio France, **se sont poursuivis en 2012**, avec l'engagement de la deuxième phase du chantier (construction de l'auditorium, réhabilitation de la partie du bâtiment recevant du public) en mai 2012, soit un retard de quatre mois par rapport au calendrier initial.

**Une fois encore, votre rapporteur spécial regrette 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, et alors même que **des carences ont été relevées à plusieurs reprises par la Cour des comptes sur les chantiers culturels**.

*b) Une performance contrastée*

S'agissant du dispositif de performance, pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- en 2012, Radio France a enregistré une dégradation globale de ses résultats quant à la diversité de la programmation musicale sur ses antennes, notamment en ce qui concerne la part de titres francophones diffusés (en baisse de 66 % à 62,3 % entre 2011 et 2012) ;

- le groupe a enregistré une **hausse de son audience cumulée de 0,8 point par rapport à 2011 et celle-ci s'est établie à 26,8 %** ; l'audience cumulée de France Inter a progressé de 0,4 point à 10,9 %, celle de FIP de 0,3 point à 2,3 % et celle de France Bleu de 0,2 point à 7,3 %, tandis que France Info a cédé 0,1 point à 8,9 %, de même que le Mouv' à 0,4 % ; l'auditoire sur trois semaines de France Culture (8,6 %) et celui de France Musique (10,7 %) sont demeurés stables ;

- le nombre de téléchargements de *podcasts* a augmenté de 15 % sur un an ;

- s'agissant de sa gestion, Radio France a atteint ses objectifs de maîtrise des principales charges et de part des ressources propres dans les ressources totales. Cependant, cette part a diminué légèrement par rapport à 2011 (de 8,7 % à 8,6 %), ce qui s'explique en partie par la **baisse des recettes publicitaires**.

#### **4. Le programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » : l'AEF à l'heure de la réforme**

*a) Audiovisuel extérieur de la France : un ajustement des ressources à la baisse dans un contexte de réorganisation*

Les **ressources de l'AEF se sont élevées à 267 millions d'euros en 2012 (en baisse de 3 % par rapport à 2011)**, se répartissant comme suit :

- ressources publiques : 250 millions d'euros (dont 168 millions d'euros de ressources issues de la redevance audiovisuelle<sup>1</sup> et 82 millions d'euros provenant du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure », cf *supra*) ; les ressources publiques ont diminué de 41 millions d'euros par rapport à 2011 ;

- ressources propres : 11 millions d'euros (en hausse de 1 million d'euros par rapport à 2011) ;

- produits d'exploitation et produits constatés d'avance : 6 millions d'euros (en 2011, ce poste a été négatif du fait de la reprise de provisions : - 26 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Dont 2,2 millions d'euros provenant du programme « Radio France », afin de compenser le versement supplémentaire de loyers par l'AEF, hébergé à la maison de la Radio, suite aux retards pris dans les travaux de réaménagement de la maison de la Radio.

Le résultat net s'est établi à + 3,9 millions d'euros en 2012 (contre - 3,8 millions d'euros en 2011), mais il est à l'équilibre si l'on neutralise que le financement du plan de départs volontaires s'est étalé sur deux années (2011 et 2012), alors que l'ensemble des dépenses ont été inscrites au budget 2011.

Si le nombre d'ETP a été quasi-stable entre 2011 (1 673 ETP) et 2012 (1 679 ETP), la masse salariale a en revanche progressé de 4,5 % (+ 5,5 millions d'euros), du fait des négociations de certains départs.

La réorganisation de l'AEF et l'analyse de la performance ont été examinées ci-dessus.

*b) TV5 Monde : la stabilité de la dotation publique française*

**La dotation publique à TV5 Monde s'est établie à 75 millions d'euros, stable par rapport à 2011** (hors ressource publique exceptionnelle de 6,5 millions d'euros versée pour compenser un redressement fiscal suite à la requalification de subventions pour des projets d'investissement), et provenant entièrement du budget général.

Elle a été complétée par :

- des subventions des autres Etats francophones qui participent au capital de la société (23 millions d'euros, en hausse de 1,4 million d'euros par rapport à 2011),
- des ressources propres en légère augmentation (7,2 millions d'euros ; + 0,3 million d'euros) ;
- les produits d'exploitation (1,9 million d'euros ; en 2011, ce poste a été négatif du fait de la reprise de provisions : - 6,1 millions d'euros).

**Le budget de TV5 Monde a ainsi atteint 107,1 millions d'euros en 2012 (+ 3,2 millions d'euros par rapport à 2011).**

Des économies ont été réalisées en 2012 sur les frais de diffusion et de distribution (21,3 millions d'euros, en baisse de 0,3 million d'euros par rapport à 2011).

Le résultat net en 2012 a été pratiquement à l'équilibre (+ 31 000 euros).

## **5. Le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel » : des missions accomplies**

*a) Un décalage de 1,5 million d'euros avec les prévisions du contrat d'objectifs et de moyens*

La loi de finances initiale avait prévu une dotation publique de 91 millions d'euros pour l'Institut national de l'audiovisuel (INA), qui a été réduite de 0,5 million d'euros par la loi de finances rectificative du

14 mars 2012 dans le cadre de la contribution de l'audiovisuel public au rétablissement de l'équilibre des comptes.

La dotation publique à l'INA s'est ainsi élevée à **90,5 millions d'euros en 2012, en progression de 0,46 % (+ 0,4 million d'euros) par rapport à 2011, mais inférieure de 1,5 millions d'euros à la prévision du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2010-2014.**

En 2012, l'INA a continué la mise en œuvre des objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de moyens :

- le plan de sauvegarde et de numérisation, qui avait permis la numérisation fin 2012 de 80 % des fonds menacés de dégradation ;
- le développement de l'exploitation des fonds, des services aux professionnels et de l'offre grand public ;
- la constitution et la diffusion de nouveaux savoirs et compétences, notamment à destination du monde éducatif, avec la production ou la co-production de 63 documentaires.

Le chiffre d'affaires a augmenté de 4,1 % entre 2011 et 2012 pour atteindre 41,9 millions d'euros, soit le niveau le plus élevé depuis 2008.

Les charges d'exploitation ont cependant également progressé (+ 6,6 millions d'euros, soit + 17 %), du seul fait de la comptabilisation de 7,6 millions d'euros de charges d'assurances liées à la **revalorisation du risque estimé de l'indemnité de départ en retraite**. La signature de l'accord d'entreprise a en effet revalorisé cette indemnité de 50 %. Hors cette opération, les charges d'exploitation ont diminué de 1 million d'euros.

Le **résultat net** de l'INA avant impôt et intérressement s'est élevé à **+ 2,6 millions d'euros**, soit un niveau identique à celui de l'année 2011.

*b) Des résultats inégaux en matière de performance*

Pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- l'INA n'a pas entièrement atteint le ratio cible entre les ressources propres et les ressources totales. **Le résultat de 32,9 % est inférieur de 0,3 point à la cible**, mais supérieur de 0,4 point à l'exécution 2011 ;

- toutefois, pour les autres indicateurs de gestion, les charges de personnel ont diminué par rapport à 2011, et l'évolution des frais généraux a été une nouvelle fois fortement réduite, passant de 3,8 millions d'euros en 2011 à 3 millions d'euros en 2012 ;

- s'agissant de la mission de conservation et de valorisation du patrimoine, les résultats s'avèrent une nouvelle fois supérieurs aux cibles prévues (80 % des fonds menacés de dégradation ont été numérisés, alors que la prévision était de 77 % ; l'objectif est de parvenir à 100 % en 2015) ;

- sur la transmission des savoirs et des compétences, le taux d'insertion professionnelle des diplômés a atteint 82 %, au-dessus de la cible mais toujours en-deçà de la réalisation 2010 (93 %). De plus, le nombre de doctorants (5,25 %) est inférieur à la cible (8 %), comme en 2011, et en recul par rapport à 2011 (5,7 %) et 2010 (6,4 %). 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...).

## MISSION « OUTRE-MER »

**MM. Georges Patient et Éric Doligé, rapporteurs spéciaux**

<b>I. LES OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE.....</b>	277
A. L'ABSENCE DE COHÉRENCE GLOBALE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION .....	277
B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS CONSOMMÉS .....	277
C. UNE EXÉCUTION 2012 LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE AUX PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE.....	278
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	279
A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » .....	279
1. <i>Une exécution sous contrainte du paiement par l'État des exonérations de charges             sociales spécifiques à l'outre-mer .....</i>	279
2. <i>Le report des objectifs du service militaire adapté (SMA).....</i>	280
3. <i>Les faibles performances du programme .....</i>	280
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » .....	282
1. <i>La persistante sous-exécution de la LBU en 2012 de mauvais augure pour la             résolution du problème du logement social en outre-mer.....</i>	282
2. <i>Un rythme insuffisant d'engagement des contrats de projets Etat / régions .....</i>	283
3. <i>La dotation exceptionnelle à la Polynésie française .....</i>	284
4. <i>Une réforme insuffisante des indicateurs de performance du programme.....</i>	284

## I. LES OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE

### 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 2012, que **2,179 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,024 milliards 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 LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

**Les crédits consommés sur la mission « Outre-mer » augmentent légèrement** en 2012 par rapport à ceux exécutés en 2011. Après une baisse de 4,4 % en AE et de 6 % en CP en 2011 et surtout une diminution respectivement de 20,8 % et 18,6 % en 2010, les crédits consommés ont été en 2012 en hausse de 5,6 % en AE et de 4,5 % en CP<sup>3</sup>.

<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.

<sup>3</sup> Il s'agit des données Chorus retraitées, en 2012 pour les programmes 138 et 123, et en 2011 pour le seul programme 123. La direction du Budget a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que le programme 138 n'avait pas fait l'objet de retraitements en 2011.

### Exécution comparée des crédits de la mission en 2011 et 2012

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2011	2012	Variation	2011	2012	Variation
138 – Emploi outre-mer	1 314,1	1 338,5	1,9 %	1 284,7	1 355,9	5,5 %
123 – Conditions de vie outre-mer	749,5	840,8	12,2 %	653,1	668,5	2,3 %
Total	2 063,6	2 179,2	5,6 %	1 937,8	2 024,4	4,5 %

N.B. Il s'agit des données Chorus retraitées.

Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement 2011 et 2012

L'augmentation des AE consommées provient essentiellement du programme 123 (+ 12,2 %).

Celle-ci s'explique principalement par l'augmentation des crédits consommés au titre des contrats de projets Etat – Régions en outre-mer et par la dotation exceptionnelle versée à la Polynésie française (cf. *infra*).

### C. UNE EXÉCUTION 2012 LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE AUX PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'année 2012 fait apparaître une **exécution légèrement supérieure aux plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014**<sup>1</sup>, en ce qui concerne les AE.

En effet, l'exécution des crédits en 2012 s'élève, comme indiqué ci-avant, à 2,179 milliards d'euros en AE et 2,024 milliards d'euros en CP par rapport à des plafonds fixés à 2,16 milliards d'euros en AE et 2,03 milliards d'euros en CP. Ce léger dépassement avait été anticipé par vos rapporteurs spéciaux dans leur rapport sur la loi de finances 2012<sup>2</sup>.

### 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
Mission « Outre-mer »	2,14	2,16	2,19	1,97	2,03	2,10

<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> Rapport général n° 107 (2011-2012), annexe 18, mission « Outre-mer ».

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### Consommation des crédits de la mission en 2012

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
138 – Emploi outre-mer	1 312,9	1 350,7	1 338,5	1 338,1	1 385,6	1 355,9
123 – Conditions de vie outre-mer	805,8	861,1	840,8	628,4	674,4	668,5
Total	2 118,7	2 211,8	2 179,2	1 966,4	2 060,0	2 024,4

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

#### 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 2012 un **taux d'exécution satisfaisant des crédits ouverts**, avec 99,1 % des crédits ouverts en AE et 97,9 % en CP.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que les difficultés dans la budgétisation de ce programme résultent toujours de l'inscription des dotations servant à compenser à la sécurité sociale les exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer.

Cette dépense fait l'objet d'une **sous budgétisation récurrente**, que vos rapporteurs spéciaux n'ont cessé de pointer. Pour 2012, les prévisions des organismes sociaux évaluaient les besoins à 1 083 millions d'euros, mais seulement 1 072 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale. Après révision des prévisions, les besoins finalement exprimés par les caisses représentaient sur l'année 1 159,7 millions d'euros. Au total, les caisses ont reçu 1 089 millions d'euros, compte tenu du dégel, des ouvertures intervenues en loi de finances rectificative ou des redéploiements.

**La dette nette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale, qui s'élevait à 22,2 millions d'euros fin 2011, atteint 76,9 millions d'euros en fin d'exercice.** Cette croissance résulte de la différence entre les sommes versées aux caisses (1 089 millions d'euros) et les dépenses effectivement effectuées par celles-ci (1 144 millions d'euros), soit 54,7 millions d'euros.

Dans son analyse de l'exécution du budget 2012, la Cour des comptes note que « *bien que des efforts soient consentis depuis quelques années dans*

*le sens d'une amélioration des prévisions [...] la Cour recommande de poursuivre l'incitation des organismes de sécurité sociale à améliorer leurs outils de prévisions afin de réduire davantage les incertitudes sur le coût des exonérations ». Vos rapporteurs spéciaux partagent cette recommandation.*

## **2. Le report des objectifs du service militaire adapté (SMA)**

Le programme « SMA 6 000 », lancé en février 2009, prévoyait 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 2014.

L'effort de montée en charge dans lequel est engagé le SMA pour atteindre les 6 000 jeunes s'est accéléré en 2011 comme en 2012, mais reste insuffisant.

**Évolution de la capacité d'accueil du SMA**

	2009	2010	2011	2012
<b>ETPT de volontaires</b>	2 900	2 954	3 238	3 811
<b>Places de stages ouvertes dans l'année</b>	2 900	3 000	4 100	4 850

*Source : réponses au questionnaire transmis par votre commission des finances*

**Vos rapporteurs soulevaient l'an dernier des interrogations sur la crédibilité d'une cible de 6 000 volontaires en 2014. Ces craintes se sont confirmées.**

Ils notaient ainsi lors de l'examen de la loi de finances pour 2013 que les contraintes budgétaires 2012 et les arbitrages rendus dans le cadre de la construction budgétaire triennale 2013-2015 auraient pour conséquence de décaler l'atteinte de la cible des 6 000 places à la fin de l'année 2015.

D'après les informations recueillies, cet objectif pourrait même être repoussé à 2017.

## **3. Les faibles performances du programme**

Vos rapporteurs spéciaux soulignent, à nouveau, le **faible bilan du programme en 2012, tel que mesuré 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.

Plus précisément, le premier indicateur affiche une mauvaise performance, puisqu'il est négatif (- 1,4) quand la cible était de 0,7. Ce résultat négatif est comparable à celui de l'an passé (- 1,3) et en progression par rapport à 2010 (- 2,06). En d'autres termes, la progression de l'emploi salarié a été moins forte dans les entreprises exonérées de cotisations sociales que dans l'ensemble des entreprises d'outre-mer. Le taux de progression de l'emploi salarié dans les entreprises exonérées est cependant positif (1,7 %).

A l'inverse, le second indicateur est positif (2,7) et atteint le même niveau qu'en 2010. Il est en revanche en baisse par rapport à 2011 (4). Il traduit ainsi que la croissance de l'emploi salarié est plus importante dans les secteurs aidés d'outre-mer que dans les secteurs similaires en métropole.

**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 renouvellent en revanche leur suggestion de mettre 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 limitée 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 en baisse en 2012 par rapport à 2011 (71,9 % en 2012 contre 74,8 % 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 pratiquement stable par rapport à 2011 (53 % contre 54 %), 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 »***

**Les taux de consommation des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont satisfaisants en 2012.** Ils s'élèvent à 97,6 % en AE et 99,1 % en CP, en progression par rapport à l'an dernier (86,1 % en AE et 92,7 % en CP).

##### **1. La persistante sous-exécution de la LBU en 2012 de mauvais augure pour la résolution du problème du logement social en outre-mer**

Au titre de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement social en outre-mer, 245,77 millions d'euros ont été exécutés en AE en 2012 et 225,34 millions d'euros en CP, après retraitement des erreurs d'imputation, alors que les crédits ouverts s'élevaient à 273,04 millions d'euros et 214,15 millions d'euros. En 2011, 256,5 millions d'euros en AE et 224,3 millions d'euros en CP avaient été consommés.

Le taux d'exécution de la LBU est donc en baisse et 27 millions d'euros d'AE n'ont pas été consommés en 2012. **Au regard des besoins des départements d'outre-mer en matière de logement social, ces réalisations s'avèrent très insuffisantes.**

Les chiffres des logements locatifs sociaux et très sociaux montrent certes une progression des logements financés, comme le montre le tableau ci-dessous.

##### **Évolution de la construction de logements sociaux et très sociaux**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Logements financés	5 228	6 151	6 789
Logements mis en chantier	4 605	6 094	5 354
Logements livrés	2 990	3 349	4 476

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

Ces chiffres montrent une progression de 10 % environ entre 2011 et 2012 du nombre de logements financés. Ils masquent cependant de profondes différences selon les territoires : ainsi le nombre de logements financés en Guyane a chuté de 31,9 %, quand il augmentait de 24,7 % à La Réunion.

D'autre part, cette progression de 10 % est inférieure à celle de l'an passé (+ 18 % environ) et le nombre de logements mis en chantier a diminué de 12 %.

Il faut surtout noter que **ces chiffres ne sont pas le seul fruit de la LBU mais intègrent également le financement à partir de la défiscalisation** (article 199 *undecies* C du code général des impôts). La dépense fiscale au titre de cet article s'est élevée, en 2012, à 210 millions d'euros, d'après la dernière estimation, quand les crédits consommés au titre de la sous-action « Logement locatif social » se sont élevés à 111,96 millions d'euros en AE et 107,26 millions d'euros en CP. Ces derniers chiffres étaient respectivement de 129,2 millions d'euros et 110,2 millions d'euros. Ce sont donc près de 17 millions d'euros de moins qui ont été consommés par rapport à l'an dernier.

**Vos rapporteurs spéciaux réitèrent leur souhait que la défiscalisation ne soit pas utilisée par l'administration en substitution à la LBU**, et que celle-ci demeure le socle du financement du logement social outre-mer.

Enfin, ils notent que l'administration explique une partie de la sous-utilisation de la LBU par le manque de ressource foncière : ils reprennent donc également la recommandation qu'ils avaient faite dans le cadre de leur mission de contrôle sur le logement social outre-mer<sup>1</sup>, en **invitant l'administration à utiliser une partie des crédits de LBU afin de viabiliser des terrains**, comme elle le fait déjà, mais de façon trop modeste, à travers la sous-action « Aménagement urbain » (13,5 millions d'euros en AE).

## **2. Un rythme insuffisant 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 restent très bas, puisqu'ils ne s'élèvent qu'à 61 % en moyenne au 31 décembre 2012**.

Certes, cette situation n'est pas propre aux outre-mer, puisque la moyenne nationale s'élevait à 67 % en mai 2013. De plus, les montants engagés sont supérieurs en 2012 à ce qu'ils étaient en 2011. Néanmoins, le

---

<sup>1</sup> « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », *rapport d'information n° 48 (2012-2013) - 16 octobre 2012*.

taux d'engagement des contrats est préoccupant, notamment en Martinique, où il n'est que de 49 %.

### **3. La dotation exceptionnelle à la Polynésie française**

L'action 6 « Collectivités territoriales » voit ses AE et CP consommés progresser de façon très forte par rapport à l'an dernier (+ 30 % et + 52 %).

Cette évolution s'explique essentiellement par la **constitution d'une dotation exceptionnelle pour la Polynésie française, en raison de ses importantes difficultés de trésorerie**. Cette dotation avait été prévue par loi de finances rectificative pour 2011.

Vos rapporteurs spéciaux notaient l'an dernier qu'elle n'avait pas été utilisée en 2011 et qu'elle devrait l'être en 2012. C'est effectivement le cas : les crédits ont été reportés sur 2012 et ont été versés en deux tranches en cours d'année.

### **4. Une réforme insuffisante des indicateurs de performance du programme**

**Aucune évolution des indicateurs de performance n'a eu lieu en 2012<sup>1</sup>.**

S'agissant de la politique du logement social, vos rapporteurs spéciaux ont noté les évolutions apportées en loi de finances pour 2013.

Ils regrettent cependant, à nouveau, qu'aucun indicateur ne soit mis en place pour suivre l'objectif principal de la LBU, à savoir la construction et la réhabilitation de logements sociaux outre-mer.

Vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux la **mise en place de nouveaux indicateurs, traduisant le nombre de constructions et de réhabilitations de logement engagées et achevées dans l'année, ayant bénéficié d'un financement LBU**.

Enfin, vos rapporteurs notent à nouveau que **cinq des neuf actions du programme ne font l'objet d'aucun indicateur de performance**.

---

<sup>1</sup> En revanche, le PAP 2013 comporte plusieurs changements significatifs.

## **MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » ET COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE »**

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2012 .....</b>	<b>286</b>
A. UNE MISSION PLUS HOMOGÈNE MAIS QUI CONSERVE D'IMPORTANTES SPÉCIFICITÉS .....	286
1. <i>Une architecture stabilisée depuis 2008 .....</i>	286
2. <i>Une cohérence qui reste perfectible .....</i>	287
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012 .....	288
1. <i>Une exécution qui traduit une programmation perfectible des crédits pour les deux programmes de la mission .....</i>	288
2. <i>... et respecte la programmation pluriannuelle .....</i>	289
C. UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE INSUFFISANTE .....	290
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>290</b>
A. PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » .....	290
1. <i>L'exécution (251 millions d'euros en CP) .....</i>	290
2. <i>Des résultats insuffisants .....</i>	291
B. PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT » .....	293
1. <i>L'exécution (52,24 millions d'euros en CP) .....</i>	294
2. <i>Un programme dont la performance progresse .....</i>	294
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE » (PROGRAMMES 793 ET 794) .....</b>	<b>296</b>
A. LES RECETTES DU FACÉ EN 2012 .....	297
B. UN PHÉNOMÈNE DE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2012 .....	298
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONSTRUIRE .....	301

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2012

Votre rapporteure spéciale précise que la mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », qui correspond au compte d'affectation spéciale (CAS) éponyme « FACE », fait l'objet d'un commentaire en troisième partie de la présente contribution.

### **A. UNE MISSION PLUS HOMOGÈNE 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 en pilotait deux - 112 « Aménagement du territoire », et, par délégation de gestion du Premier ministre, 162 « Interventions territoriales de l'Etat » (couramment désigné « PITE ») - tandis que le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer en pilotait quatre : 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'environnement, 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 »), dénomination en vigueur depuis 2008 à l'initiative du Sénat, et piloté depuis 2012 par le ministère de l'égalité des territoires et du logement<sup>2</sup> ;

- 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.

---

<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.

<sup>2</sup> Il s'agissait en 2009 du ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et en 2010 du ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire puis du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de 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 sur l'aménagement du territoire** représente une avancée notable. 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 du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Ensuite, la faible cohérence et l'instabilité de la mission résultent des spécificités du **PITE**. D'abord conçu comme expérimental, ce programme retrace des **actions indépendantes les unes des autres** et d'une inscription au budget 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 coût des dépenses fiscales rattachées à la mission, supérieur au montant des crédits budgétaires de cette dernière, est à souligner.

### Les dépenses fiscales de la mission en 2012

Le montant des dépenses fiscales de la mission, toutes rattachées au PICPAT et réparties entre une trentaine de dispositifs, est évalué à 431 millions d'euros dans le RAP 2012, dont 416 millions d'euros pour les impôts d'Etat et 15 millions d'euros pour les impôts locaux, soit une hausse de 25 millions d'euros par rapport à l'évaluation fournie dans le RAP 2011, qui était elle réduite de 85 millions d'euros par rapport au RAP 2010 (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 s'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume.

Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces dispositifs, jugés quasi systématiquement inefficaces : sur vingt-et-une mesures évaluées, dix-huit ont le score le plus faible (zéro). Il convient d'observer qu'en octobre 2010, le Conseil des prélevements obligatoires avait, déjà, évoqué des dispositifs à « l'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 quinze fois les enjeux financiers de la mission<sup>1</sup>.

### **B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012**

#### **1. Une exécution qui traduit une programmation perfectible des crédits pour les deux programmes de la mission...**

En 2012, la mission « Politique des territoires » a consommé **77 % des autorisations d'engagement (AE) et 89 % des crédits de paiement (CP) ouverts pour l'exercice**, fonds de concours (FDC) inclus<sup>2</sup>. Le niveau de ces taux d'exécution, **inférieurs à ceux qui avaient été enregistrés en 2011<sup>3</sup>**, n'est pas équivalent pour les deux programmes de la mission, PICPAT et PITE, dont le poids est inégal en son sein, comme l'indique le tableau suivant.

#### **L'exécution de la mission par programme en 2012**

*(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 »	265,98	189,89	- 76,09 (28,61 %)	254,31	251,05	- 3,26 (1,28 %)
162 - « Interventions territoriales de l'Etat »	74,51	72,50	- 2,01 (2,70 %)	86,72	52,24	- 34,48 (39,76 %)
<b>Total pour la mission</b>	<b>340,49</b>	<b>262,40</b>	<b>- 78,09 (22,93 %)</b>	<b>341,03</b>	<b>303,29</b>	<b>- 37,74 (11,07 %)</b>

*Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement*

Ces taux de consommation inégaux, reflets d'une programmation perfectible, s'expliquent par **des facteurs spécifiques à chaque programme** :

- pour le PICPAT, deux facteurs peuvent être relevés. D'une part, la **conjoncture économique** influe sur la capacité à absorber les crédits<sup>1</sup>. D'autre part, **de nombreuses actions du programme font l'objet d'une exécution**

<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 2013 a ainsi évalué à 5 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 s'établissaient alors, respectivement, à 94,95 % et 93,56 %. En 2010, ils s'élevaient à 65,55 % et 85,36 %.

**lente**, à l'instar des « contrats de projets » Etat-régions (CPER) ou du dispositif d'accompagnement des territoires affectés par le redéploiement des armées, en raison des délais nécessaires à la contractualisation avec les collectivités concernées et à la mise en œuvre des opérations prévues. La Cour des Comptes relève le cas de différentes opérations comme le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel ;

- pour le PITE, l'écart avec la prévision s'explique surtout par le **rattachement tardif de crédits de fonds de concours**, versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) au programme exceptionnel d'investissement (PEI) en faveur de la Corse.

## 2. ... et respecte la programmation pluriannuelle

L'exécution 2012 doit être rapprochée de la programmation pluriannuelle de la mission « Politique des territoires ». Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>2</sup>, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **340 millions d'euros** en 2012 et **sont donc respectés**.

### La programmation pluriannuelle et l'exécution de la mission

(en millions d'euros)

	CP		
	2012	2013	2014
Programmation pluriannuelle	340	320	310
Loi de finances initiale	336,5	320,9	-
Exécution	303,3	-	-
Écart exécution/programmation	- 36,7	-	-

Source : commission des finances

Votre rapporteure spéciale se félicite du **respect de cette trajectoire**, sous réserve qu'un tel respect ne conduise ni à **fragiliser les dispositifs d'intervention** portés par cette mission, ni à mettre à mal la **« soutenabilité » des engagements** des actions concernées.

<sup>1</sup> *La conjoncture peut, par exemple, conduire les entreprises bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire (PAT) à différer certains de leurs investissements, alors qu'il s'agit d'une condition de versement des aides. Le PICPAT est alors dans ce cas moins sollicité pour financer leurs programmes de développement.*

<sup>2</sup> *Cette loi a remplacé les lois du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012 et du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.*

### ***C. UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE INSUFFISANTE***

En 2012, les deux programmes de la mission « Politique des territoires » totalisent **quatorze indicateurs de performance**. Sur la totalité des indicateurs et sous-indicateurs, **près de la moitié ont atteint en 2012 les objectifs fixés** (soit neuf sur un total de dix-neuf), ce taux était de 53 % en 2011, 40 % en 2010 et de 14 % en 2009.

Votre rapporteure spéciale invite donc à ne pas relâcher l'effort fourni précédemment et s'interroge avec la Cour des Comptes sur la possibilité d'**inscrire davantage les indicateurs dans une véritable logique de performance**, chacun des deux programmes présente en effet quelques insuffisances en matière de suivi de la performance, comme on le verra plus loin lors de l'analyse de chaque programme. Elle regrette également qu'aucun indicateur ne permette d'**évaluer globalement la politique transversale d'aménagement du territoire**. La mesure de la disparité entre les produits intérieurs bruts (PIB) des régions pourrait être utilisée à cette fin, mais comme le relève la Cour des Comptes dans son analyse d'exécution budgétaire, la concertation entre la DATAR et la direction du budget n'a pas encore abouti à ce sujet.

## **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 (251 millions d'euros en CP)**

En 2012, le programme 112 a consommé **245,32 millions d'euros en AE et 251,05 millions d'euros en CP**. Le retour du **phénomène de sous-consommation des AE** est révélateur d'une budgétisation souvent délicate des actions du PICPAT. Si les CP continuent en 2012 d'être

consommés à hauteur de 99 %, les AE du programme n'ont, elles, été consommées qu'à hauteur de 71 % en 2012, alors que ce taux était de 95 % en 2011. La situation du PICPAT était pire en 2010, puisque la consommation des crédits n'était alors que de 64 % des AE et de près de 89 % des CP.

#### Les crédits du PICPAT par action en 2012

(en euros)

Actions	AE	CP
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	112 740 000	127 040 000
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	144 113 426	147 465 510
4 « Instruments de pilotage et d'étude »	26 267 873	26 267 873
Total des crédits prévus en LFI	283 121 299	300 773 383
Dont ouverture par FDC et ADP	+ 7 550	+ 7 550
Ouvertures/annulations hors FDC	- 16 847 694	- 46 173 936
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>265 981 155</b>	<b>254 306 997</b>
<b>Total des crédits consommés</b>	<b>189 896 876</b>	<b>251 049 884</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 2012 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 insuffisants

En 2012, la performance du PICPAT reste mesurée par **trois objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **huit 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 plus qu'en 2011). Au vu des résultats enregistrés, la performance du programme s'est détériorée puisque le bilan s'établit comme suit<sup>1</sup> : seuls 37,5 % des indicateurs du programme présentent des résultats supérieurs ou égaux à la prévision, contre 62 % en 2011, 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	0	3	0
Objectif 3	1	1	0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>37,50%</b>	<b>62,50%</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 tous inférieurs aux cibles. Ces indicateurs aux résultats insatisfaisants sont relatifs aux créations d'emploi dans les zones concernées par le redéploiement des armées et 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** » n'est atteint que partiellement en 2012. Seul le second de 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 ») fait l'objet d'un résultat positif.

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>. Selon l'analyse d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes, plus de 20 % des crédits du programme ne sont pas couverts par un indicateur.

<sup>1</sup> Pour ces calculs, les indicateurs valent pour 1 et sont comparées les colonnes « 2012 Prévision PAP 2012 » et « 2012 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.

## ***B. PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRORIALES DE L'ETAT »***

Le PITE regroupe des **actions de portée régionale** indépendantes les unes des autres et **correspondant à des plans interministériels**. Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, le PITE se singularise sur trois points :

- l'élaboration du programme est **déconcentrée et interministérielle**, à l'initiative des préfets de région ;

- la responsabilité du programme relève du Premier ministre au plan politique, mais sa **gestion a été confiée au ministère chargé de l'intérieur** en sa qualité d'animateur du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général de ce ministère ;

- les **dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était 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 ;

- **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 (52,24 millions d'euros en CP)

En 2012, l'exécution du PITE a conduit à une consommation de **72,50 millions d'euros en AE** (contre 87,70 millions d'euros en 2011, 49 millions d'euros en 2010 et 71,7 millions d'euros en 2009) et de **52,24 millions d'euros en CP** (contre 63,44 millions d'euros en 2011, 58,26 millions d'euros en 2010 et 103,8 millions d'euros en 2009).

### Les crédits du PITE par action en 2012

(en euros)

Actions	AE	CP
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	10 701 636	9 238 957
4 « PEI en faveur de la Corse »	58 581 302	58 775 539
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin »	4 779 986	5 131 292
8 « Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique»	2 918 390	2 918 387
Total des crédits prévus en LFI	76 981 314	76 064 175
Dont ouverture par FDC et ADP	+ 30 000 000	+ 33 000 000
Ouvertures/annulations de crédits hors FDC	- 2 470 311	+ 17 657 448
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>74 511 003</b>	<b>86 721 623</b>
<b>Total des crédits consommés</b>	<b>72 506 638</b>	<b>52 236 707</b>

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

On assiste, à nouveau, à un **phénomène de sous-exécution** : 97,3 % des AE ont été engagées mais seuls 60 % des CP ont été mandatés<sup>1</sup>. 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 2012, l'explication principale de cette situation.

## 2. Un programme dont la performance progresse

En 2012, la performance du PITE est mesurée par un objectif par action, soit **quatre objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **onze indicateurs et sous-indicateurs** au total. Votre rapporteure spéciale se félicite de l'amélioration globale des résultats ainsi que de la reconduction, après sa première introduction en 2010, du volet performance de l'action 8 « plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », inscrite au PITE en 2009. Elle relève, en outre, que le suivi de la performance de cette action a été enrichi en 2012.

<sup>1</sup> Contre 94,60 % des AE et 74,50 % des CP en 2011 et 73,61 % des AE et 71,50 % des CP en 2010.

Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes<sup>1</sup>, seuls **45 % des indicateurs présentent des résultats inférieurs à la prévision**, contre 62,5 % en 2011. Pour mémoire, il s'agissait de la totalité des indicateurs du programme en 2009.

#### Indicateurs de performance du programme 162

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	2	0	0
Objectif 2	1	1	0
Objectif 3	0	2	0
Objectif 4	3	2	0
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>55,0%</b>	<b>45,0%</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 confirme son passage sous la cible des 7 %, avec 3,3 % en 2012<sup>2</sup>. D'autre part, le pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen, prévu à hauteur de 100 %, s'établit à ce même taux (contre 91 % en 2011, 82 % en 2010 et 72 % en 2009).

Par ailleurs, le taux d'avancement moyen des projets relatif au **PEI en faveur de la Corse** est supérieur aux objectifs fixés pour les projets lancés il y a plus de trois ans et inférieur aux cibles pour les projets lancés il y a moins de trois ans. Quoi qu'il en soit, 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, mais d'après le RAP 2012 les estimations fournies seraient toutefois en progression.

Enfin, les cinq sous-indicateurs de **l'action 8 « Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique** » ont trait à la réalisation du programme de santé concernant les jardins familiaux et, depuis 2012, à l'exposition des populations au chlordécone par l'intermédiaire des produits alimentaires.

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2012 Prévision PAP 2012 » et « 2012 Réalisation » présentées dans le RAP.

<sup>2</sup> Après 6,6 % en 2011, soit une amélioration réelle à rapprocher des 13 % et des 14 % enregistrés en 2010 et 2009.

Le RAP 2012 montre que les progrès sont remarquables, ce qui mérite d'être souligné.

### **III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (PROGRAMMES 793 ET 794)**

**La mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », correspond au compte d'affectation spéciale (CAS) éponyme, dit « FACÉ ».**

Ce compte a pour objet le financement de travaux d'électrification rurale à travers des **subventions allouées aux collectivités territoriales** en tant qu'« autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité » (AOD) et repose sur deux programmes : le 793 « Électrification rurale » et le programme 794 destiné aux zones non interconnectées<sup>1</sup>.

Il retrace, en recettes, les **contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité** et, en dépenses les aides liées au financement de travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distribution publique d'électricité, ainsi que les frais liés à la gestion de ces aides.

Il fait pour la première fois l'objet d'un bilan au titre du projet de loi de règlement, suite à sa création par l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011<sup>2</sup>. Auparavant le FACÉ prenait en effet la forme d'un fonds dépourvu de personnalité morale, hébergé sur un compte géré par EDF et intitulé « Fonds d'amortissement des charges d'électrification ». Ce fonds avait été créé par l'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937 et confirmé par l'article 38 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Votre rapporteure spéciale précise que le FACÉ a fait l'objet d'une présentation approfondie dans son rapport consacré à la mission « Politique des territoires » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013<sup>3</sup>.

Pour connaître l'histoire de ce dispositif qui sortait du cadre normal de la gestion publique sur plusieurs points et pour juger de la pertinence de la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale, elle renvoie donc à ce rapport, la présente contribution ne mettant l'accent que sur certains éléments

<sup>1</sup> Le nom complet du programme 794 est le suivant : « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries ».

<sup>2</sup> Codifié à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>3</sup> Cf. l'annexe numéro 20 au rapport général n°148 (2012-2013) sur le projet de loi de finances pour 2013.

relatifs à l'exercice 2012 sans revenir sur l'ensemble des enjeux qui ressortent du FACÉ.

Votre rapporteure spéciale constate qu'au cours de l'année 2012 les factures à payer au titre du FACÉ se sont accumulées, en raison de circuits de paiement trop longs, voire tout simplement bloqués, et pour lesquels l'administration n'était pas outillée dans un contexte de transition. Les difficultés techniques se sont en effet multipliées, tant du point de vue de la **prise en compte des recettes du compte dans Chorus que de la couverture en AE du paiement des programmes antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2012**. En outre, la question de la **justification des dossiers de demandes de paiement a encore ralenti le processus**.

#### ***A. LES RECETTES DU FACÉ EN 2012***

Pour ce qui concerne les recettes, il convient de préciser qu'il ne peut être réalisé de dépenses sur un compte d'affectation spéciale que dans la mesure où les recettes correspondantes ont été préalablement enregistrées. Les acomptes sur travaux ne peuvent donc faire l'objet de versements d'aides aux AOD (syndicats d'électrification et collectivités) que dans la mesure où des recettes d'un montant correspondant ont été perçues auprès des distributeurs.

Les recettes du FACÉ sont issues d'une contribution annuelle, perçue sur les recettes des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité, essentiellement Électricité Réseau Distribution France (ERDF). Les **taux 2012 ont été calculés de manière à couvrir les AE et CP prévus pour l'année**, soit une contribution due par les gestionnaires de réseaux attendue à hauteur de **377 millions d'euros**.

Ces taux, fixés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie en date du 23 juillet 2012, sont les suivants (en centimes d'euros par kWh distribué) :

- 0,0352 en zone rurale ;**
- et 0,184 en zone urbaine.**

Outre-mer, une règle spécifique s'applique : ce taux est de 0,0352 centime d'euros, à l'exception des onze plus grosses communes de ces territoires qui, elles, sont soumises au taux de 0,184 centime d'euros.

Toutefois, le système de gestion de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité de l'Etat qu'est Chorus n'a pu prendre en compte les recettes du CAS dès le début de l'année. Cette première difficulté rencontrée dans la gestion du compte a donc été de disposer de recettes. En 2012, le CAS a bénéficié du report des crédits inutilisés du compte dans les écritures d'EDF (17 millions d'euros), puis du versement des contributions des distributeurs. L'identification du point de blocage n'a été faite qu'en février 2012 et le circuit financier des recettes du FACÉ dans l'application Chorus a été mis en place par la direction générale des finances publiques à partir du 15 mars 2012 seulement. Cela a conduit à engendrer un premier retard dans les

paiements puisque ce n'est qu'à partir de cette date que les recettes ont pu commencer à être perçues.

En moyenne, ce régime devait conduire à un niveau théorique de **31 millions d'euros de recettes mensuelles**. Mais le rythme de perception a été heurté en 2012 d'où un profil d'exécution variable selon les mois de l'année.

Au total, le niveau de **recettes atteint 367 457 967 euros** sur l'exercice<sup>1</sup>, ce montant de recettes étant il est vrai assez proche du montant de 377 millions d'euros attendus au titre de la mission en 2012. En raison de la sous-consommation des crédits en 2012, la situation financière du compte à la fin de l'année passée est très positive. Le **solde net entre les recettes et les dépenses** s'élève en effet à **126 millions d'euros**. Cette trésorerie disponible en fin d'exercice a été automatiquement reportée sur 2013 et donnera donc des marges en gestion. Il conviendra cependant de **veiller à ce que le FACÉ dispose bien d'un niveau de recettes au moins équivalent aux exercices précédents**.

#### ***B. UN PHÉNOMÈNE DE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2012***

La **justification au premier euro** des deux programmes de la mission est **insuffisante et se contente d'expliquer que les écarts entre la prévision et l'exécution pour les deux programmes découlent de la mise en place des nouvelles règles de gestion du FACÉ**.

Par ailleurs, il faut relever que le besoin de **couverture en AE du paiement des programmes antérieurs** au 1<sup>er</sup> janvier 2012 a conduit à **ouvrir en gestion 410 millions d'euros d'AE dites « techniques »**.

En effet, en application des règles budgétaires, **chaque dépense doit faire l'objet d'un engagement juridique et comptable avant de pouvoir faire l'objet d'un paiement**. À cet égard, la gestion du compte posait un problème de recensement et de couverture des engagements du FACÉ antérieurs au 31 décembre 2011. Le décret du 28 décembre 2011 portant répartition des crédits et découverts autorisés par la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 avait ainsi plafonné à 377 millions d'euros le niveau des AE et des CP se rapportant au CAS. Mais ce décret ne couvrait que les actions 2012 et ne permettait pas de couvrir les dépenses des programmes antérieurs restant à payer, représentant un montant de 410 millions d'euros. Par un artifice comptable, la direction du budget a créé ces AE « techniques », qui ont été inscrites sur Chorus le 13 avril 2012. Jusqu'à cette date, toute la comptabilité d'engagement des programmes est restée bloquée. Il est vrai qu'avant 2012, le FACÉ ne reposait pas sur des engagements de dépenses mais sur de simples restes à payer : il n'y avait donc ni AE, ni CP.

---

<sup>1</sup> Dont 18,8 millions d'euros de recettes issus de la trésorerie de l'ancien fonds disponible à la fin de l'exercice 2011.

Les délais incompressibles d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement puis de paiement ont eu pour conséquence que les premiers paiements effectifs n'ont pu reprendre que le 25 avril 2012.

Le tableau suivant fait le point sur la spécificité de cette exécution 2012.

**Crédits ouverts et consommés en AE en 2012**  
(en euros)

	Prog. 793	Prog. 794	Total
LFI	369 000 000	8 000 000	377 000 000
AE dites « techniques »	395 600 000	14 400 000	410 000 000
<b>Crédits ouverts</b>	<b>764 600 000</b>	<b>22 400 000</b>	<b>787 000 000</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>696 562 637</b>	<b>14 398 953</b>	<b>710 961 590</b>
Écart	67 437 363	8 001 047	76 038 410
Taux de consommation	91,18 %	64,29 %	90,34 %

**Crédits ouverts et consommés en CP en 2012**  
(en euros)

	Prog. 793	Prog. 794	Total
LFI	369 000 000	8 000 000	377 000 000
<b>Crédits ouverts</b>	<b>369 000 000</b>	<b>8 000 000</b>	<b>377 000 000</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>238 844 922</b>	<b>2 500 478</b>	<b>241 345 400</b>
Écart	130 155 078	5 499 522	135 654 600
Taux de consommation	64,73 %	31,26 %	64,02 %

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » annexé au présent projet de loi de règlement

Votre rapporteure spéciale relève que le rythme de paiement **n'a pas permis de rattraper le retard pris** au cours du premier semestre 2012. Eu égard aux lourds préjudices subis par certains territoires ruraux et de nombreuses entreprises suite aux difficultés dans le versement des aides par le nouveau FACÉ, elle déplore que le **taux de consommation des CP n'atteint en effet que 64 % au total** à la fin de l'exercice 2012.

Elle précise que la question de la **justification des dossiers de demandes de paiement a encore ralenti les procédures de paiement**. La direction du budget a estimé nécessaire d'aller plus loin qu'un simple justificatif de travaux s'agissant de dossiers de subventionnement. Les

collectivités territoriales, les syndicats d'électrification et les entreprises concernés avaient quant à eux attiré l'attention sur le caractère pénalisant de cette nouvelle procédure puisqu'elle allait encore retarder les passations de commandes et l'engagement des travaux. Ce point des pièces justificatives n'a été réglé qu'au cours de l'été 2012, au terme d'un dialogue entre la direction du budget, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)<sup>1</sup> et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) concerné. Il en a découlé une lettre-circulaire du DGEC, au nom du ministre chargé de l'énergie, datée du 11 juillet 2012 et précisant les informations requises par le CBCM pour les projets financés par le FACÉ, à savoir :

- la désignation et les caractéristiques précises des projets ;
- la localisation des travaux ;
- la nature et le montant de la dépense subventionnable et de l'aide ;
- le montant et la provenance d'autres aides éventuelles le cas échéant ;
- et, enfin, le calendrier des travaux comprenant la date effective de commencement de ces travaux.

Le mécontentement face à ces nouvelles exigences a ensuite conduit, le 5 septembre 2012, à une lettre commune de la ministre de l'environnement, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué chargé du budget, adressée à notre collègue Xavier Pintat, en tant que président de la FNCCR. Il y est précisé que les ministres demandent à leurs services « *de veiller à ce que les éléments demandés n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire à la bonne gestion des deniers publics (...) les projets pourront faire l'objet d'un commencement matériel d'exécution dans les deux ans après la notification aux bénéficiaires de leur engagement, donnant ainsi plus de souplesse à la gestion opérationnelle. Pour l'année 2012 et afin de tenir compte des retards de procédure de ces derniers mois, nous avons aussi étendu de manière exceptionnelle la date limite pour la soumission des projets exigibles aux aides du CAS-FACÉ au titre de la programmation 2012 au 31 mars 2013*

 ».

Vus les taux d'exécution du compte à la fin de l'exercice, cet **assouplissement bienvenu n'aura cependant pas permis de combler le retard pris tout au long de l'année**. Votre rapporteure spéciale demande à ce que ces problèmes de paiement rencontrés en 2012 ne se reproduisent plus. Il doit s'agir d'**optimiser les délais de mandatement** sans conditionner le versement des aides à la communication par les collectivités d'une

---

<sup>1</sup> *La réforme du FACÉ a nécessité la reprise, par les services de l'Etat, de la gestion des aides à l'électrification rurale, auparavant exercée au sein d'EDF par ses personnels. Une mission chargée du financement de l'électrification rurale a donc été créée au ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie et placée sous l'autorité du directeur général de l'énergie et du climat (DGEC). Sous l'autorité d'un fonctionnaire de l'Etat, elle est composée d'anciens agents du FACÉ, mis à disposition du ministère dans le cadre d'une convention avec EDF. Les locaux précédemment occupés, situés au 12 rue de Berri à Paris, ont également été conservés.*

programmation pluriannuelle détaillée des travaux. Les autres recommandations de votre rapporteure spéciale concernant le FACÉ figurent dans son rapport précité consacré à la mission « Politique des territoires » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013.

### ***C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONSTRUIRE***

Le dispositif d'évaluation de la performance concernant les programmes relatifs au compte spécial, étant défini pour la première fois dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2013, il n'a **pas été possible au Gouvernement de fournir au Parlement la moindre information quant à la performance du FACÉ en 2012.**

Votre rapporteure spéciale regrette cet état de fait et estime que l'absence de résultats chiffrés aurait tout de même pu permettre de présenter et d'expliquer dans le RAP le **contenu des indicateurs des deux programmes de la mission.**

Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, paru en juin 2013, montre que le FACÉ sera, à partir de 2014, assorti d'un **dispositif de suivi de la performance digne de ce nom.** Cinq indicateurs permettront ainsi d'évaluer l'atteinte de trois objectifs : la sécurisation des réseaux basse tension, le regroupement départemental des maîtres d'ouvrage et, enfin, l'alimentation des sites isolés outre-mer.

## **MISSION « POUVOIRS PUBLICS »**

**M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial**

<b>I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501)</b> .....	303
<b>II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES</b> .....	305
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE LCP-AN (DOTATIONS 511 ET 541-01).....	305
B. LE SÉNAT ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE PUBLIC SÉNAT (DOTATIONS 521 ET 541-02).....	305
<b>III. LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN (DOTATION 542)</b> .....	307
<b>IV. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 531)</b> .....	307
<b>V. LA HAUTE COUR (DOTATION 532)</b> .....	308
<b>VI. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 533)</b> .....	308

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission « Pouvoirs publics » comporte les dotations accordées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

Conformément à l'article 5 de la LOLF, ces dotations sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'État.

N'ayant pas le statut de programmes, elles ne font pas l'objet d'un projet annuel de performances (PAP), et leur exécution n'est pas retracée dans un rapport annuel de performances (RAP).

Toutefois, une annexe au projet de loi règlement retrace, en apportant des éléments d'appréciation, l'exécution budgétaire de la Présidence de la République, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République. S'agissant des assemblées parlementaires, la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de vérifier et d'apurer les comptes et la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne rendent public chaque année un rapport sur leurs comptes respectifs, qui font l'objet d'une certification indépendante par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

## I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501)

La dotation accordée en LFI pour 2012 à la Présidence s'élevait à 108,9 millions d'euros, en réduction de 3 % par rapport à la dotation initiale pour 2011.

Son montant a subi un abattement de 47 926 euros en loi de finances rectificatives du 16 août 2012, montant correspondant à une réduction de 30 % de la rémunération du président de la République.

La présente loi de règlement propose l'annulation de près de 6 millions d'euros.

### Dotation de la Présidence de la République

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Montant dotation initiale</b>	110,0	112,3	112,5	112,3	108,9
<b>Crédits restitués au budget de l'Etat (loi de finances rectificative et de règlement)</b>				- 2,2	- 6,0
<b>Montant dotation exécutée</b>	110,0	112,3	112,5	110,1	102,9

Source : annexe au projet de loi de règlement pour 2012

La Présidence de la République dispose également de ressources propres correspondant principalement aux intérêts qui rémunèrent son compte de dépôt de fonds ouvert auprès de la direction régionale des finances publiques (983 147 euros) et aux frais de restauration de son personnel (606 353 euros).

Sur ce dernier point, il faut noter que, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, les comptes 2012 intègrent pour la première fois les produits du restaurant administratif, ainsi que ses charges (0,78 million d'euros), jusque là suivis en budget annexe.

La dépense hors dotation aux amortissements et provisions s'est élevée à 103,6 millions d'euros, en recul de 6,7 % par rapport à 2011.

Cette baisse s'explique :

- d'abord par un net recul des frais de déplacement (-3,35 millions d'euros par rapport à 2011), favorisé par le ralentissement de l'activité diplomatique durant la campagne présidentielle et les mesures de contrôle des dépenses adoptées en cours d'année ;

- ensuite par des mesures d'économies diverses, touchant notamment aux dépenses de communication (-30 % par rapport à 2011).

- enfin par des dépenses d'équipements et de travaux (4,052 millions d'euros, en ligne avec la prévision de la LFI 2012) en retrait de 20 % par rapport à l'exercice précédent.

#### **Exécution budgétaire de la Présidence de la République**

(en millions d'euros)

	LFI 2011	EXECUTION 2011	PLF 2012	LFI 2012	EXECUTION 2012
1- Charges de fonctionnement courant	20 850 000	24 415 187	19 680 000	18 829 000	19 500 714
<i>dont dotation aux amortissements et provisions</i>	<i>4 130 400</i>	<i>4 605 647</i>	<i>4 179 500</i>	<i>4 179 500</i>	<i>2 063 376</i>
2- Déplacements	20 720 000	17 682 201	20 200 000	19 400 000	14 330 095
3- Équipements et travaux	4 238 000	5 077 841	4 550 000	4 134 000	4 051 685
4- Charges de personnel	66 951 700	68 047 775	67 850 000	67 109 739	67 516 363
5- Impôts et taxes	180 000	215 959	220 000	220 000	222 046
6- Charges exceptionnelles	400 000	219 324	350 000	350 000	34 100
Total des charges	113 339 700	115 658 287	112 850 000	110 042 739	105 655 004
Dotation	112 298 700	110 052 726	111 737 000	108 929 739	102 899 893
Produits divers de gestion	1 041 000	1 959 447	1 113 000	1 113 000	2 385 049
Produits exceptionnels		4 206 381			5 756 994
Total des produits	113 339 700	116 218 554	112 850 000	110 042 739	111 041 936

SOLDE	560 267	5 386 932
-------	---------	-----------

Source : annexe au projet de loi de règlement pour 2012

Le solde positif de 5 386 932 euros tient, en plus de l'intégration dans les comptes des recettes du restaurant administratif déjà signalée, principalement à un ajustement, résultant également d'une préconisation de la Cour des comptes, du mode d'amortissement de la part de la dotation versée sous forme de subvention d'investissement, qui a entraîné une régularisation exceptionnelle des amortissements effectués depuis 2008, pour un montant de 4 030 384 euros.

## II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

### ***A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE LCP-AN (DOTATIONS 511 ET 541-01)***

A la date de rédaction du présent rapport, le rapport d'information de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, présidée par notre collègue député Bernard Accoyer, n'avait pas encore été publié.

Cette absence d'information ne permet donc pas à votre rapporteur spécial d'analyser de manière détaillée l'exécution 2012 de la dotation de l'Assemblée nationale ainsi que celle de LCP-AN.

Il se contentera de rappeler qu'en vertu du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, l'intégralité des dotations (517,89 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 17,18 millions d'euros pour LCP-AN) leur sont versées et que, pour le budget de l'Etat, les dépenses constatées sont égales aux crédits ouverts.

### ***B. LE SÉNAT ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE PUBLIC SÉNAT (DOTATIONS 521 ET 541-02)***

Le projet de loi de finances initiale pour 2012 prévoyait, conformément aux propositions de la Commission commune chargée d'arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires, une dotation de l'Etat au Sénat stable en euros constants, c'est-à-dire en progression de 1,80 % correspondant aux prévisions d'inflation. Le montant de cette dotation avait été gelé en euros courants depuis 2008.

Dans un souci d'économies budgétaires, le Bureau issu du renouvellement sénatorial de septembre 2011 a décidé, lors de sa réunion du 16 novembre 2011, une diminution de 3 %, soit de 10 008 000 euros, de la dotation demandée à l'Etat par le Sénat pour l'exercice 2012. Sur proposition du Président du Sénat et des Questeurs, le Sénat a adopté en première lecture du projet de loi de finances un amendement en ce sens.

Le montant de la dotation de l'État au Sénat pour l'exercice 2012 s'est ainsi élevé, en définitive, à 323 584 600 euros, en diminution de 1,25 % en euros courants par rapport à 2008 (327 694 000 euros). Cette dotation se répartit entre l'action « Sénat » (311 577 800 euros) et l'action « Jardin du Luxembourg » (12 006 800 euros). La réduction de la dotation a porté exclusivement sur l'action « Sénat ».

En outre, le prélèvement prévisionnel sur les ressources propres du Sénat, qui vient compléter la dotation de l'État pour couvrir les charges budgétaires de l'exercice, a été ramené de 18 541 000 euros à 11 992 540 euros.

En conséquence, le budget prévisionnel du Sénat arrêté au mois de janvier 2012, hors chaîne parlementaire, s'est élevé à 335 577 140 euros, en diminution de 3 % par rapport à 2011 (346 178 000 euros).

A ces crédits annuels se sont ajoutés les reports des crédits ouverts sur des opérations pluriannuelles en cours et non consommés en 2011, à hauteur de 4 436 438 euros, soit un crédit ouvert total de 340 013 578 euros.

Les dépenses tous budgets confondus, nettes de produits divers, se sont élevées à 324 045 447 euros, soit 15 968 131 euros de moins que prévu.

Ces dépenses ayant été financées par la dotation à hauteur de 323 584 600 euros, le prélèvement définitif sur les ressources propres du Sénat s'est en conséquence établi à 460 847 euros, contre 8 352 324 euros en 2011.

Votre rapporteur spécial renvoie au rapport 2012<sup>1</sup> de la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne pour le détail de la consommation des crédits, dont l'analyse laisse apparaître les deux traits marquants suivants :

- une nette sous-consommation des crédits de l'action « Sénat », liée à l'abandon de plusieurs opérations pluriannuelles importantes, à la baisse de la masse indiciaire du personnel du Sénat et aux décisions du Conseil de Questure réduisant certaines des indemnités des Sénateurs ;

- l'excédent de 176 563 euros (contre 185 281 euros en 2011) dégagé par le Musée du Luxembourg, dont la gestion a été confiée depuis le 13 juillet 2010, à l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public d'une durée de huit ans.

S'agissant de la chaîne Public Sénat, le projet de loi de finances initiale pour 2012 prévoyait, conformément aux propositions de la Commission commune chargée d'arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires, une dotation de l'État à la Chaîne parlementaire Public Sénat de 17 857 000 euros, contre 16 135 000 euros en 2011, soit une augmentation de 10,7 %.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 586 (2011-2012) – Éric Doligé, rapporteur.*

La chaîne a présenté, en 2012, des comptes en équilibre, avec un léger excédent de 15 345 euros.

Votre rapporteur spécial renvoie également pour de plus amples détails sur ce point au rapport de la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne précité.

### **III. LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN (DOTATION 542)**

Depuis 2007, le service des « Indemnités des représentants français au Parlement européen » constitue une dotation de la mission « Pouvoirs publics ».

Pourtant, à compter des élections européennes de 2009, les députés européens sont directement pris en charge par le Parlement européen.

Ainsi, depuis 2010, aucun crédit n'a plus été ouvert sur la dotation « Indemnités des représentants français au Parlement européen ».

Votre rapporteur s'interroge donc sur l'intérêt de maintenir cette dotation.

### **IV. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 531)**

La dotation budgétaire globale allouée au Conseil constitutionnel pour l'exercice 2012 s'est élevée à 10 998 000 euros. Toutefois, les dépenses arrêtées au 31 décembre dernier ont atteint 12 616 248 euros.

#### **Dépenses du Conseil constitutionnel en 2012**

*(en euros)*

	<b>Membres</b>		<b>Personnels</b>		<b>Fonctionnement</b>		<b>Totaux</b>	
Actions	Dotation	Dépense	Dotation	Dépense	Dotation	Dépense	Dotation	Dépense
I – Contrôle des normes	1 768 500	1 669 695	1 862 450	1 995 983	120 000	84065	<b>3 750 950</b>	<b>3 749 743</b>
II – Élections	353 700	333 939	556 450	567 573	1 733 000	1 450 260	<b>2 643 150</b>	<b>2 351 772</b>
III – Relations extérieures	285 800	293 420	390 550	404 287	485 000	328 787	<b>1 161 350</b>	<b>1 026 495</b>
IV – Entretien travaux	0	0	597 300	599 012	1 520 000	3 500 631	<b>2 107 300</b>	<b>4 099 634</b>
V – Frais généraux	0	0	829 250	917 931	506 000	470 674	<b>1 335 250</b>	<b>1 388 605</b>
<b>Totaux</b>	<b>2 408 000</b>	<b>2 297 055</b>	<b>4 226 000</b>	<b>4 484 777</b>	<b>4 364 000</b>	<b>5 834 417</b>	<b>10 998 000</b>	<b>12 616 248</b>
<i>Équilibre</i>	<i>110 945</i>		<i>-258 777</i>		<i>-1 470 417</i>		<i>-1 618 248</i>	

Source : annexe au projet de loi de règlement pour 2012

Le solde négatif constaté correspond pour l'essentiel aux travaux de rénovation et restauration du bâtiment (achèvement de la nouvelle salle d'audience, achèvement du réaménagement du quatrième étage et remplacement de l'ascenseur principal).

Les frais généraux apparaissent contenus malgré un dépassement de 4 % de la dotation lié à l'augmentation des dépenses de remboursement de la Garde républicaine. La prise en charge par le Conseil des coûts liés à la sécurité des locaux en heures non ouvrables par la Garde républicaine date de 2009 et votre rapporteur spécial s'était alors félicité de cette décision, qui s'inscrivait pleinement dans la préconisation de la LOLF, en matière d'exhaustivité, de transparence et de fiabilité des comptes publics.

## **V. LA HAUTE COUR (DOTATION 532)**

Aucun crédit n'avait été ouvert en 2012 au titre de cette dotation.

## **VI. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 533)**

L'exécution du budget de la Cour de justice de la République pour l'année 2012 a dégagé un léger excédent de 41 636 euros, les dépenses s'étant élevées à 775 814 euros pour 817 450 euros de dotation.

Deux postes ont particulièrement contribués à cet excédent :

- les dépenses de véhicules, qui n'ont atteint que 3 877 euros pour une prévision de 15 000 euros ;

- les indemnités des magistrats, établies à 93 913 euros au lieu de 120 000 euros attendus.

S'agissant du renouvellement du bail du 21, rue de Constantine, au sujet duquel votre rapporteur spécial s'était interrogé l'an dernier, il apparaît que si les négociations en vue de la révision du montant du loyer n'ont pas aboutie en 2012, un nouveau bail a bien été signé en mars 2013, prévoyant un loyer annuel de 450 000 euros, soit une économie d'environ 75 000 euros en année pleine.

## MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

**MM. Michel Berson et Philippe Adnot, rapporteurs spéciaux**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2012 .....</b>	<b>311</b>
<b>A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE PRIORITAIRE ? .....</b>	<b>314</b>
1. <i>Une première inflexion dans la hausse des crédits de la mission.....</i>	<i>314</i>
2. <i>Une légère sous-exécution des crédits de la mission.....</i>	<i>314</i>
3. <i>Une exécution 2012 conforme à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.....</i>	<i>316</i>
4. <i>Un niveau important de crédits extrabudgétaires .....</i>	<i>316</i>
<b>B. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE DE LA MISSION .....</b>	<b>318</b>
<b>II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	<b>321</b>
<b>A. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE » .....</b>	<b>321</b>
1. <i>Des crédits prioritaires en augmentation continue, sur la base de transferts internes massifs .....</i>	<i>321</i>
2. <i>La difficile maîtrise de la masse salariale des opérateurs .....</i>	<i>322</i>
3. <i>La situation préoccupante de plusieurs établissements déficitaires .....</i>	<i>324</i>
<b>B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE » .....</b>	<b>325</b>
1. <i>Un programme en faveur de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur .....</i>	<i>325</i>
2. <i>Une sous-budgétisation persistante des dépenses liées aux bourses étudiantes.....</i>	<i>326</i>
<b>C. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES ».....</b>	<b>326</b>
1. <i>Le premier programme entièrement consacré à la recherche .....</i>	<i>326</i>
2. <i>...a bénéficié de moyens stables en 2012 .....</i>	<i>328</i>
3. <i>Une sous-consommation des crédits de l'Agence nationale de la recherche liée à une programmation déficiente .....</i>	<i>328</i>
4. <i>Des indicateurs aux résultats contrastés.....</i>	<i>329</i>
<b>D. LE PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES » .....</b>	<b>330</b>
1. <i>Un programme « opérateurs » .....</i>	<i>330</i>
2. <i>Une performance à consolider .....</i>	<i>331</i>
<b>E. LE PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE ».....</b>	<b>331</b>
1. <i>Des crédits principalement destinés à financer le Centre national d'études spatiales (CNES).....</i>	<i>331</i>
2. <i>La dette du CNES à l'égard de l'Agence spatiale européenne.....</i>	<i>332</i>
<b>F. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES » .....</b>	<b>332</b>
1. <i>Un programme affichant d'importantes annulations .....</i>	<i>332</i>
2. <i>...mais qui bénéficie d'un niveau élevé de fonds de concours .....</i>	<i>333</i>
3. <i>La nécessité d'appliquer pleinement les indicateurs de performance du programme aux opérateurs .....</i>	<i>333</i>

G. LE PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE ».....	333
1. <i>Une surconsommation des crédits de paiement...</i> .....	333
2. <i>... principalement imputable à une mauvaise évaluation du coût du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » .....</i>	334
3. <i>Une performance satisfaisante .....</i>	335
H. LE PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE » .....	335
1. <i>Un programme stratégique mais de dimensions modestes .....</i>	335
2. <i>Des résultats globalement satisfaisants .....</i>	336
I. LE PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE » .....	336
1. <i>Un programme quasi exclusivement dédié à Universcience .....</i>	336
2. <i>Une performance insuffisante .....</i>	337
J. LE PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES ».....	337
1. <i>Une légère sous-consommation des crédits.....</i>	337
2. <i>Une inflexion du taux d'insertion des diplômés .....</i>	338

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2012

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) présente un fort caractère interministériel, puisque **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 – soit 22,3 milliards d'euros sur 25,3 en 2012 – 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 représente près de la moitié des crédits de paiement de la mission (12,7 milliards d'euros) et finance en quasi-totalité les universités, ainsi que son programme « satellite », le programme 231 « Vie étudiante » (2,3 milliards d'euros), ayant pour finalité d'attribuer des aides aux étudiants (comme, par exemple, 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 principalement le CNES). Le programme 172 est le plus important en termes financiers après le programme 150, disposant de 5,1 milliards d'euros de crédits. 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 de ministères spécifiques, et « doublonnent » d'ailleurs parfois les cinq programmes relevant du MESR. Les crédits de paiement des programmes concernés sont toutefois de seulement 2,8 milliards d'euros au total, soit 11 % environ 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.

**La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) : présentation synthétique**

(en milliards d'euros)

	Ministre (en 2012)	Responsable de programme (en 2012)	Principaux opérateurs		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
			LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2012	Exécution 2012	LFI Exécution	Exécution
150 Formations supérieures et recherche universitaire	Simone Bonnafous, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle	Universités (83 % des dépenses des opérateurs), Muséum national d'histoire naturelle, musée du quai Branly, etc.	12,8	12,8	12,6	12,6	12,5	12,5
231 Vie étudiante		Réseau des œuvres universitaires et scolaires	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	2,3
172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Genève Fioraso ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	Roger Genet, directeur général pour la recherche et l'innovation			5,1	5,1	5,1	5,0
187 Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		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)			1,2	1,2	1,2	1,2
193 Recherche spatiale	Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie	Centre national d'études spatiales (CNES)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	Laurent Tapadinhas, directeur de la recherche et de l'innovation	IFP Energies nouvelles (IPEN), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), etc.*	1,6	1,3	1,5	1,5	1,2	1,2

		Ministre (en 2012)	Responsable de programme (en 2012)	Principaux opérateurs	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement
					LFI 2012	Exécution	
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances	Pascal Faure, 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)	1,0	1,0	0,9 1,0
191	Recherche duale (civile et militaire)	Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense	Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables (CEA), Centre national d'études spatiales (CNES)	0,2	0,2	0,2 0,2
186	Recherche culturelle et culture scientifique	Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication	Noël Corbin, secrétaire général adjoint du ministère de la culture et de la communication	Universcience**	0,1	0,1	0,1 0,1
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	Mireille Riou-Canals, 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>25,9</b>	<b>25,7</b>	<b>25,6 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 ».

\*\* 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. Une première inflexion dans la hausse des crédits de la mission**

Alors que les crédits de paiement de la mission « Recherche et enseignement supérieur » avaient augmenté, en consommation, de près de 19 % entre 2007 et 2011, passant de 21 352,0 millions d'euros à 25 335,4 millions d'euros, **l'exercice 2012 marque une première inflexion dans cette tendance**. En effet, les crédits de paiement consommés se sont élevés à 25 279,1 millions d'euros en 2012, enregistrant une baisse de 0,2 %.

Toutefois, dans le cadre de la loi de finances pour 2012, il était prévu une hausse des crédits de paiement de 1,4 %, d'un niveau comparable à celle constatée en 2010 et 2011. En outre, les autorisations d'engagement consommées ont continué de croître – passant de 25 334,4 millions d'euros à 25 657,3 millions d'euros (+1,3 %). Aussi, **il semble que la présente mission ait conservé son caractère prioritaire**. A cet égard, il faut rappeler que cette dernière a bénéficié, depuis 2007, d'une exemption au principe du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cependant, cette stabilité de l'enveloppe ne doit pas occulter les difficultés rencontrées actuellement par les universités et nombre d'organismes de recherche.

### **2. Une légère sous-exécution des crédits de la mission**

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement consommés en 2012 dans le cadre de la mission s'élèvent respectivement à **25 657,3 millions d'euros et 25 279,1 millions d'euros**, ce qui correspond à un niveau de consommation de 98,8 % en AE et de 98,6 % en CP.

Les niveaux d'exécution sont relativement proches de la prévision initiale notamment grâce à des **redéploiements de crédits entre programmes** – par exemple entre les programmes 172 et 231 afin d'abonner les dépenses liées aux bourses sur critères sociaux (BCS) – ou par le **dégel de la réserve de précaution**, comme dans le cas du programme 192 de manière à financer le besoin constaté au titre du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEI)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. le II de la présente contribution portant sur l'analyse par programme.

**Les dépenses de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2011 :  
prévision et exécution**

(en millions d'euros)

	LFI 2012		Exécution		Taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	12 808,4	12 571,0	12 778,0	12 545,3	99,8 %	99,8 %
231 - Vie étudiante	2 178,2	2 174,1	2 323,1	2 318,7	106,6 %	106,6 %
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 121,9	5 121,9	5 097,1	4 959,4	99,5 %	96,8 %
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 250,1	1 250,1	1 239,6	1 239,6	99,2 %	99,2 %
193 - Recherche spatiale	1 398,5	1 398,5	1 375,7	1 375,7	98,4 %	98,4 %
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 573,3	1 502,3	1 283,3	1 245,5	81,6 %	82,9 %
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 005,8	982,0	965,3	998,3	96,0 %	101,7 %
191 - Recherche duale (civile et militaire)	192,9	192,9	177,7	177,7	92,1 %	92,1 %
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	123,7	124,3	118,8	118,8	96,0 %	95,6 %
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	305,5	307,0	298,6	300,1	97,7 %	97,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>25 958,4</b>	<b>25 624,3</b>	<b>25 657,3</b>	<b>25 279,1</b>	<b>98,8 %</b>	<b>98,6 %</b>

Source : rapport annuel de performances

### 3. Une exécution 2012 conforme à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup> comprend une programmation des crédits de la mission sur les années 2011 à 2013 – il s’agit du « triennal 2011-2013 » (cf. tableau ci-dessous).

Il apparaît donc que **les dépenses en AE ont été, au cours de l’année 2012, légèrement supérieures à la programmation, à hauteur de 0,15 milliard d’euros**, soit dans des proportions proches de celles constatées en 2011. Toutefois, s’agissant **des dépenses en CP, celles-ci ont été inférieures de 0,03 milliard d’euros à la programmation**.

#### Le respect de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014

(en milliards d’euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2011
<b>Autorisations d’engagement</b>						
Budget triennal			25,03	25,30	25,49	
Crédits ouverts (hors fonds de concours)			25,81	26,16		
<i>Ecart entre crédits ouverts et triennal</i>			0,78	0,86		
Dépenses de la mission (hors fonds de concours)			25,16	25,45		
<b><i>Ecart entre dépenses et triennal</i></b>			<b>0,13</b>	<b>0,15</b>		
<b>Crédits de paiement</b>						
Budget triennal			24,85	25,08	25,28	
Crédits ouverts (hors fonds de concours)			25,19	25,11		
<i>Ecart entre crédits ouverts et triennal</i>			0,34	0,03		
Dépenses de la mission (hors fonds de concours)			25,17	25,05		
<b><i>Ecart entre dépenses et plafond du triennal</i></b>			<b>0,32</b>	<b>-0,03</b>		

Source : commission des finances, d’après la Cour des comptes (analyse de l’exécution du budget de la mission)

### 4. Un niveau important de crédits extrabudgétaires

La Mires a bénéficié d’une ouverture de crédits lors de l’adoption du programme d’investissements d’avenir (PIA) issue 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. Il convient néanmoins de rappeler que sur ces 21,9 milliards d’euros, **15,44 milliards d’euros ne pourront pas être directement consommés** par les différents bénéficiaires : seuls les intérêts produits par la rémunération de cette somme (déposée au Trésor) sont 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**

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

**(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 ».

D'après les données transmises par le commissariat général à l'investissement, **l'année 2012 se caractérise à la fois par l'achèvement de la phase d'engagements des crédits** (à hauteur de 96 % des dotations) et par une **accélération de la phase de contractualisation avec les lauréats sélectionnés**, qui est la dernière étape de mise en place du projet avant le décaissement des fonds. Ainsi, sur l'enveloppe globale de 18,85 milliards d'euros de l'ANR, **18,2 milliards d'euros ont été engagés** à la fin du premier trimestre 2013, dont 14,6 milliards d'euros de dotations non consommables et 3,6 milliards de dotations consommables. Au 31 décembre 2012, 12,2 milliards d'euros de dotations ont été contractualisées ; ce montant s'élève à 15,8 milliards d'euros à la mi-juin, d'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux. Ceci témoigne d'une **forte mobilisation, en matière de contractualisation, pour cet opérateur** qui fait face à un nombre très important de projets et de lauréats.

En revanche, le **rythme des décaissements reste relativement lent, puisque seul 1,3 milliard d'euros a été décaissé par l'ANR** (1,1 milliard d'euros au 31 décembre 2012). Rappelons cependant que les décaissements s'effectuent par tranches successives et que, comme il a été indiqué précédemment, les dotations non consommables ne donnent lieu à des décaissements qu'à hauteur des intérêts perçus sur les sommes déposées au Trésor.

S'agissant spécifiquement de **l'opération Campus**, qui vise à faire émerger une vingtaine de campus universitaires de niveau international, **l'enveloppe PIA s'élève à 2,3 milliards d'euros**, dont 1,3 milliard d'euros en dotations non consommables et 1 milliard d'euros de dotations consommables au bénéfice de Saclay. **Les décaissements sont cependant assez faibles, puisqu'ils s'établissent à seulement 65,8 millions d'euros**, ce qui atteste de la lenteur de la mise en œuvre de ce plan.

Rappelons que le PIA n'est pas le seul financeur de l'opération Campus, qui bénéficie également des revenus tirés de la vente d'une partie des titres EDF en 2007, du plan de relance de 2009, de crédits budgétaires ainsi que d'apports des collectivités territoriales.

De façon générale, l'année 2012 a été marquée par **d'importants redéploiements de crédits entre les différentes actions des opérateurs du PIA**. A cet égard, la Cour des comptes souligne, dans son analyse de l'exécution du budget, que « *la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir, couplée à une fermeture la même année des programmes porteurs, a compliqué la mise en œuvre des redéploiement de ces*

*crédits extrabudgétaires entre opérateurs et leur contrôle par le Parlement».* Elle s'inquiète en particulier de **l'utilisation de la procédure du rétablissement de crédits**, alors que l'arrêté ministériel devant fixer les conditions de cette procédure, prévu par l'article 17-IV de la LOLF, n'a jamais été pris. Cette situation justifie l'intérêt que vos rapporteurs spéciaux, comme la commission des finances dans son ensemble, continueront de porter aux différents **projets d'avenants et au bilan trimestriel qui leur sont régulièrement communiqués par le Commissaire général à l'investissement**.

#### ***B. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE DE LA MISSION***

Le rapport annuel de performances évalue, s'agissant de l'exercice 2012, l'ensemble des **dépenses fiscales** rattachées à la présente mission à **7,4 milliards d'euros**, dont **4 milliards d'euros** pour celles rattachées à **titre principal**.

Parmi ces dernières, figure le **crédit d'impôt recherche (CIR)** qui a coûté **2,85 milliards d'euros**. A cet égard, il faut noter qu'en loi de finances initiale pour 2012, le coût du dispositif était évalué à 2,3 milliards d'euros (soit une sous-estimation de près de 550 millions d'euros). Une situation similaire, quoique de moindre importance, était constatée en 2011.

Dans son analyse de l'exécution du budget de la présente mission, la Cour des comptes explique cette sous-évaluation récurrente par **les incertitudes entourant le calcul et la prévision de la dépense fiscale du CIR**. La première de ces incertitudes résulte du décalage temporel entre le fait générateur de la créance et son chiffrage définitif. La seconde réside dans l'estimation du passage de la créance à la dépense fiscale.

**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)*
				2011	PLF 2012	2012	
150	Formations supérieures et recherche universitaire			1 806	1 592	2 030	
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	Impôt sur le revenu	Subsidiaire	1 090	1 080	1 190	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	Subsidiaire	570	400	700	2
400203	Réduction d'impôt au titre de certains dons	Impôt de solidarité sur la fortune	Subsidiaire	86	57	80	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	Subsidiaire	60	55	60	Non évaluée
231	Vie étudiante			1 559	1 773	1 529	
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	210	200	210	Non évaluée
110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	Impôt sur le revenu	Principale	195	195	210	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	4	3	4	0
<i>Sous-total dépenses fiscales principales</i>				409	398	424	
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	Subsidiaire	840	1 055	780	Non évaluée
120109	Exonération du salaire des apprentis	Impôt sur le revenu	Subsidiaire	275	285	290	0
120110	Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	Impôt sur le revenu	Subsidiaire	35	35	35	0
<i>Sous-total dépenses fiscales subsidiaires</i>				1 150	1 375	1 105	
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires			3 077	2 308	2 857	
200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Principale	3 070	2 300	2 850	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>				3 075	2 305	2 855	
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	Subsidiaire	2	3	2	Non évaluée
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables			0	-	-	
230404	Provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures	Impôt sur les sociétés	Principale	0	-	-	0

Numéro programme/ dépense fiscale	Intitulé programme/ dépense fiscale	Impôt concerné	Type de dépense fiscale	Coût			Note du « rapport Guillaume » (2011)*
				2011	PLF 2012	2012	
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle			967	965	763	
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	850	850	680	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	95	90	60	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	18	19	19	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	2	3	2	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	2	2	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	ε	1	ε	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	nc	nc	nc	Non évaluée
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles			195	195	210	
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	nc	nc	nc	
110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	Impôt sur le revenu	Subsidiaire	195	195	210	Non évaluée
<b>Total mission</b>				<b>7 604</b>	<b>6 833</b>	<b>7 389</b>	
<i>dont :</i>							
<i>Dépenses fiscales principales</i>				4 451	3 668	4 042	
<i>Dépenses fiscales subsidiaires</i>				3 153	3 165	3 347	

\* Inspection générale des finances, rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011.  
0 = note minimale. 3 = note maximale.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2012 et le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (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 ».

Toutefois, le crédit d'impôt constitue l'une des rares dépenses fiscales jugées efficientes. 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 n'est attribuée qu'à 15 % du montant total des dépenses fiscales). L'un de vos rapporteurs spéciaux, Michel Berson, a récemment réalisé une mission de contrôle et d'évaluation du CIR<sup>2</sup>, qui confirme globalement cette appréciation.

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.

## II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME

### **A. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »**

*(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)*

#### **1. Des crédits prioritaires en augmentation continue, sur la base de transferts internes massifs**

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 représente, avec une exécution de 12 545 milliards d'euros de crédits de paiement, près de 50 % des CP consommés par la mission. Le programme comporte 15 actions, dont 4 présentent en 2012 des dépenses supérieures à 1 milliard d'euros :

- l'action n° 1 « Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence » (2,7 milliards d'euros en exécution en 2012), qui comporte

<sup>1</sup> <http://www.budget.gouv.fr/budget/rapport-comite-devaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales>

<sup>2</sup> Cf. rapport d'information n° 677 (2011-2012) sur le crédit d'impôt recherche (CIR) fait au nom de la commission des finances du Sénat par Michel Berson.

principalement les subventions pour charge de service public (SCSP) aux établissements d'enseignement supérieur, s'agissant des formations du premier cycle ;

- l'action n° 2 « Formation initiale et continue de niveau master » (2,35 milliards d'euros en 2012), qui porte les SCPS aux établissements pour les formations du deuxième cycle ;

- l'action n° 14 « Immobilier » (1,55 milliard d'euros en 2012), qui comprend notamment l'ensemble des crédits destinés à financer des opérations immobilières des établissements d'enseignement supérieur ;

- l'action n° 15 « Pilotage et support du programme » (1,48 milliard d'euros en 2012), qui rassemble principalement les crédits de personnel et de fonctionnement courant des établissements d'enseignement supérieur.

Par rapport à l'exécution 2011, on constate une **augmentation sensible des dépenses du programme, dont les crédits consommés sont passés de 12,37 milliards d'euros à 12,54 milliards d'euros**.

Le programme 150 a connu **d'importants transferts internes en 2012, dans le cadre de la poursuite de l'accession des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE)**, conformément à la loi LRU du 10 août 2007. Dans ce cadre, les crédits correspondant à 5 312 ETPT ont été transférés du titre 2 (personnel) au titre 3 (fonctionnement), dans la mesure où ils sont intégrés dans les subventions pour charge de service public allouées aux opérateurs. **Au 31 décembre 2012, toutes les universités françaises sont désormais sous RCE, à l'exception des trois universités ultramarines** (Antilles-Guyane, La Réunion, Polynésie française).

## **2. La difficile maîtrise de la masse salariale des opérateurs**

A l'occasion de la loi de règlement de l'exécution 2011, votre rapporteur spécial avait déjà souligné que l'un des principaux enjeux budgétaires du programme résidait dans la capacité à suivre et maîtriser l'évolution de la masse salariale. Il apparaissait en effet que **les besoins en masse salariale manquaient de fiabilité car ils étaient mal retracés par les outils existants**, alors que le passage des établissements aux responsabilités et compétences élargies a entraîné un transfert de la responsabilité des effectifs aux opérateurs.

**L'exécution 2012 confirme cette situation.** Outre la consommation elle-même, qui a augmenté de 5,5 % entre 2010 et 2012 pour s'établir à 11 568 millions d'euros en 2012 sur le programme 150, plusieurs paramètres, non budgétés initialement, ont contribué à tendre la gestion de la masse salariale.

Il s'agit notamment de la **non prise en compte de l'augmentation du taux du CAS Pensions pour certains emplois dans les établissements RCE** (du fait d'un périmètre limité au seul ex-titre 2 transféré). Il s'agit également,

comme en 2011, de la **non budgétisation du GVT solde, conduisant à un abondement en gestion**. A cet égard, la Cour des comptes souligne, dans son analyse de l'exécution du budget, que « *en fin d'exercice, une enveloppe de 10 millions d'euros prise sur la réserve de précaution a été répartie en fonction du GVT solde positif constaté dans les établissements au titre de l'année 2011, sans que des crédits soient repris aux établissements ayant un GVT solde négatif* ».

De plus, comme l'indique la Cour des comptes, « *en 2012, le montant des crédits de masse salariale notifié aux établissements a été supérieur aux crédits prévus en LFI* » net de la réserve précaution ; elle estime ce différentiel à 52,8 millions d'euros, qui ont dû être fournis en cours de gestion par redéploiement de crédits de fonctionnement.

Au total, de **nombreux mouvements de crédits ont été opérés en gestion** sur le programme 150 :

- deux mesures de fongibilité asymétrique, en août et en décembre 2012, pour un montant total de 280,7 millions d'euros, pour assurer le financement de la masse salariale et tirer les conséquences du passage de cinq établissements supplémentaire aux RCE ;

- le dégel de la réserve de précaution à hauteur de 75,1 millions d'euros en fin d'exercice ;

- une enveloppe de 10 millions d'euros également prise sur la réserve de précaution, afin de financer la non budgétisation du GVT solde positif de certains établissements.

La vigilance sur la masse salariale est d'autant plus nécessaire que trois phénomènes, mis en avant par la Cour des comptes dans son analyse précitée, montrent la **difficulté du suivi des plafonds d'emplois**.

• Tout d'abord, « *par dérogation aux règles qui encadrent normalement le décompte des emplois hors plafond des opérateurs de l'Etat, les EPSCP peuvent imputer des emplois permanents (CDI) sur le plafond ressources propres voté par leur conseil d'administration* ». Cette dérogation a un effet inflationniste qui, combiné au surcalibrage du plafond par rapport à la dotation versée, peut facilement conduire à des dépassements budgétaires sur la masse salariale.

• Ensuite, la Cour des comptes indique que « *les universités ont tendance à glisser leurs emplois d'un plafond à l'autre entre 2009 et 2011* », du plafond Etat vers le plafond ressources propres, ce qui entraîne des erreurs d'imputation rendant délicate toute analyse des sur ou sous-consommations de masse salariale.

• Enfin, la Cour des comptes relève « *des pratiques conduisant à une exécution incorrecte des plafonds de masse salariale, comme le recours à des conventions de prestations de services d'enseignement avec des associations*

*ou sociétés privées pour assurer des heures de cours* », sur un compte hors plafond de masse salariale.

Au total, votre rapporteur spécial réitère donc sa demande que soit mis en place un **système permettant une harmonisation, une analyse et un suivi fiable des besoins de masse salariale des établissements d'enseignement supérieur, désormais tous opérateurs du programme**. Ce sera notamment le rôle des **documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel** (DPG), prévus pour le deuxième trimestre 2013 d'après la Cour des comptes dans la perspective du projet de loi de finances pour 2014. La **refonte du système d'allocation des moyens « SYMPA »**, également annoncée pour 2013, pourrait également y contribuer, notamment en incluant les crédits de masse salariale dans le modèle et en permettant une meilleure articulation entre toutes les sources de financement des établissements, budgétaires et extrabudgétaires.

### **3. La situation préoccupante de plusieurs établissements déficitaires**

D'après la Cour des comptes, sept universités ont présenté un compte de résultat déficitaire en 2010 et 2011. **Neuf établissements ont voté un budget modifié 2012 en déséquilibre**. Face à ces difficultés, le ministère a mis en place un « **dispositif de suivi, d'alerte et de remédiation** », outil d'analyse adapté selon la gravité de la situation : un diagnostic rapide en cas de situation difficile ; un audit approfondi en cas de difficultés profondes.

La Cour indique que « *parmi les universités en double déficit en 2010 et 2011, six établissements ont bénéficié d'un diagnostic flash (Paris 1, Pau, Angers, Rennes 1, Paris 13, Paris 6) et un établissement (Le Havre) d'un audit approfondi* ».

Elle ajoute que « *les premiers diagnostics ont permis d'identifier les principales causes de difficultés* :

*- l'impact des travaux de régularisation comptable entrepris dans le cadre du passage aux RCE, qui ont pu entraîner une diminution du fonds de roulement net global ; une dérive de la masse salariale ;*

*- une politique d'investissement insuffisamment financée ;*

*- un patrimoine important, à l'origine de coûts de fonctionnement et de remise aux normes excessifs ;*

*- un système de pilotage insuffisant, y compris sur l'offre de formation* ».

Il convient désormais de mettre en place un dispositif de prévention qui permette au ministère et aux rectorats d'être **informés en amont des difficultés financières**, ainsi que des plans effectifs de retour à l'équilibre, alors que cinq établissements ont voté un budget 2012 en déséquilibre sur les

sept ayant été en double déficit sur les années 2010 et 2011, d'après les données rapportées par la Cour des comptes.

#### ***B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »***

*(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)*

##### **1. Un programme en faveur de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur**

**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. Le programme se compose de quatre actions :

- **l'action n° 1 « aides directes », qui finance principalement les bourses attribuées aux étudiants sur critères sociaux et au mérite**, pour 1,9 milliard d'euros en 2012, soit 81,3 % du total du programme ;

- **l'action n° 2 « aides indirectes », qui porte principalement les subventions de l'Etat aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS)**, pour 295 millions d'euros en 2012 ;

- **l'action n° 3 « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives », qui regroupe essentiellement les crédits alloués aux établissements au titre de la vie étudiante, de la santé, des activités sportives, culturelles et en faveur des étudiants handicapés**, pour 60,7 millions d'euros en 2012 ;

- **l'action n° 4 « Pilotage et programmation du programme », qui porte la subvention de l'Etat au centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)**, pour 81,3 millions d'euros.

De façon générale, l'exécution 2012 se caractérise par deux éléments :

- **l'augmentation des dépenses du programme, qui sont passées de 2,18 milliards d'euros en exécution 2011 à 2,32 milliards d'euros en exécution 2012 (+ 6,5 %) ;**

- **une consommation significativement supérieure à la prévision initiale**, l'exécution 2012 s'établissant à 2 323 millions d'euros en AE et 2 326 millions d'euros en CP, contre une dotation initiale de respectivement 2 171 millions d'euros et 2 168 millions d'euros.

## 2. Une sous-budgétisation persistante des dépenses liées aux bourses étudiantes

La surconsommation des crédits s'explique principalement par la **sous-budgétisation, cette année encore, des crédits destinés aux bourses étudiantes**. Le montant des dotations en LFI, soit 1 608 millions d'euros, était déjà inférieur à la consommation observé en 2011 (1 666 millions d'euros). De plus, plusieurs éléments, relevés par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ont contribué à l'augmentation de la dépense en 2012 :

- un **report de charge élevé de 2011 à 2012**, de l'ordre de 56 millions d'euros, en raison de la mise en œuvre du dixième mois de bourse ;
- la **sous-estimation du nombre de boursiers sur critères sociaux**, soit 634 758 contre une prévision de 592 429 ;
- la **revalorisation de 2,1 % du montant des bourses à compter de juillet 2012**.

Cette impasse budgétaire a été compensée en gestion par un **décret d'avance d'un montant de 128 millions d'euros en AE et en CP, en provenance de la trésorerie du CNOUS et de l'ANR** (programme 172).

Les crédits destinés aux bourses ont été **rebasés dans le cadre de la loi de finances pour 2013** (+140 millions d'euros). Cependant, la Cour des comptes indique, dans son analyse de l'exécution du budget, que trois facteurs pourraient encore être à l'origine de dépassement : les reports de charges, la mesure d'économie de 12,5 millions d'euros sur les aides au mérite, et le solde de 17 millions d'euros de la subvention 2012 à rembourser au CNOUS, non budgétés en LFI 2013.

Au total, la Cour des comptes estime que « *la prévision de consommation 2013 du programme 231 affiche dès le départ un déficit prévisionnel de 110 millions d'euros, qui devra être comblé par un dégel quasi-complet de la réserve de précaution* ».

### C. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »

(Rapporteur spécial : Michel Berson)

#### 1. Le premier programme entièrement consacré à la recherche...

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », doté en loi de finances initiale pour 2012 de **5 121,8 millions d'euros en AE et CP**, constitue le **premier programme entièrement consacré à la recherche au sein de la mission**. Il constitue, en quelque sorte, le chef de file de la politique de recherche mise en œuvre par

les différents programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

La majeure partie de l'enveloppe budgétaire du programme est destinée à **financer des opérateurs de recherche** couvrant la totalité des disciplines. Aussi la loi de finances initiale prévoyait-elle de consacrer **4 703,8 millions d'euros en AE et CP aux opérateurs**, soit près de 92 % des crédits du programme.

L'exécution a été conforme à cette ventilation puisque les opérateurs ont consommé **4 654 millions d'euros en AE et 4 517,5 millions d'euros en CP**, correspondant respectivement à 92 % des AE et 91 % des CP dépensés.

#### Récapitulation des crédits alloués aux opérateurs du programme

(en millions d'euros)

Nature de la dépense	Réalisation 2011		LFI 2012		Réalisation 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention pour charges de service public (titre 3-2)	3 834,8	3 834,9	3 911,9	3 911,9	3 860,8	3 860,8
Transferts (titre 6)	729,2	729,2	791,9	791,9	793,2	656,7
<b>TOTAL</b>	<b>4 564,0</b>	<b>4 564,0</b>	<b>4 703,8</b>	<b>4 703,8</b>	<b>4 654,0</b>	<b>4 517,4</b>

Source : rapport annuel de performances

Ces crédits ont principalement été aux deux principaux opérateurs de recherche, à savoir le **Centre national de la recherche scientifique** (CNRS), exclusivement financé par le présent programme, qui a bénéficié de 2 519,4 millions d'euros en AE et CP en 2012, et le **Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives** (CEA) qui a reçu 578,4 millions d'euros en AE et CP au titre du programme 172.

Les deux autres principaux opérateurs sont l'**Agence nationale de la recherche** (ANR) – 746,3 millions d'euros en AE et 609,8 millions d'euros en CP en exécution – et l'**Institut national de la santé et de la recherche médicale** (INSERM) – 593 millions d'euros en AE et CP.

Enfin, le programme 172 se voit rattaché la principale dépense fiscale en faveur de la recherche : le **crédit d'impôt recherche** (CIR). Son montant devrait atteindre 2 850 millions d'euros en 2012<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Soit 550 millions d'euros de plus que la prévision initiale.

## 2. ... a bénéficié de moyens stables en 2012

En loi de finances initiale, les crédits accordés au programme 172 n'ont que très légèrement baissé. Ils ont été **réduits de moins de 0,1 % en AE et CP** entre 2011 et 2012.

Toutefois, si les AE consommées ont été supérieures de 1,2 % au cours de l'exercice par rapport à l'année précédente, les crédits de paiement dépensés ont, quant à eux, fléchi de 1,5 %.

Pour autant, **les dépenses en AE et CP – soit respectivement 5 097,1 millions d'euros et 4 959,4 millions d'euros – sont restées inférieures de respectivement 0,5 % et 3,2 % aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2012.**

## 3. Une sous-consommation des crédits de l'Agence nationale de la recherche liée à une programmation déficiente

La sous-consommation constatée en CP lors de l'exercice 2012 s'agissant du programme 172 est principalement liée à **une dépense enregistrée au titre de l'Agence nationale de la recherche (ANR) inférieure à la prévision.**

En effet, les AE qui lui étaient dédiées ont été sous-exécutées à hauteur de 13,5 millions d'euros (-1,8 %) et les CP pour un montant de 150 millions d'euros (-19,7 %).

Cette situation résulte du **décalage existant entre le calendrier des engagements de l'ANR et ses décaissements effectifs**, ses crédits d'intervention étant budgétés en AE=CP. Il en découle une trésorerie excédentaire de l'Agence en fin d'exercice qui avait été mise en évidence dès 2011 par la Cour des comptes dans son rapport public annuel<sup>1</sup>. Aussi, son solde de trésorerie fin 2012 était évalué à 686,4 millions d'euros.

En effet, l'ANR finance principalement des projets de recherche sur la base de conventions pluriannuelles signées avec les bénéficiaires et assorties d'un échéancier prévisionnel de consommation des crédits. Néanmoins, dans son analyse de l'exécution du budget de la présente mission, la Cour des comptes a relevé **l'engagement du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de réviser en profondeur les processus budgétaires et comptables afin de favoriser une meilleure anticipation des besoins en CP de l'Agence** ; par ailleurs, cette dernière a décidé d'appliquer, à compter de 2013, un nouvel échéancier prévisionnel (20 %-20 %-20 %-20 %-20 %). Ces évolutions devraient permettre une budgétisation plus fine des CP et, ainsi, mettre fin aux sous-consommations récurrentes de l'enveloppe du programme.

---

<sup>1</sup> *Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2011.*

En tout état de cause, cette sous-consommation des crédits du programme 172 a permis l'annulation, en cours d'exercice, de 19,6 millions d'euros en AE et de 160,7 millions d'euros en CP afin, notamment, **d'abonder les crédits liés aux bourses sur critères sociaux (BCS)** portés par le programme 231 « Vie étudiante ».

#### 4. Des indicateurs aux résultats contrastés

Le programme 172 comporte deux indicateurs principaux. Le premier d'entre eux, également renseigné pour les programmes 187, 193, 190 et 150, concerne la « **production scientifique des opérateurs de programme** » ; il figure, par ailleurs, parmi les « indicateurs les plus représentatifs de la mission ».

Les résultats apparaissent **globalement satisfaisants** ; si l'objectif de stabilisation n'a pas été, encore une fois, atteint pour ce qui est de la part dans la production scientifique mondiale, l'objectif a été dépassé en ce qui concerne, d'une part, la production scientifique européenne et, d'autre part, la production scientifique dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni.

##### L'indicateur 1.1 « Production scientifique des opérateurs du programme » 172

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision mi 2012	2012 Réalisation
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale	%	2,20	2,15	2,15	2,15	2,11 (valeur provisoire)
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne (UE 27)	%	6,87	6,85	6,7	6,85	6,85 (valeur provisoire)
Part de la production scientifique des opérateurs du programme dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni	%	14,7	14,9	14,8	14,8	14,8 (valeur provisoire)

Source : rapport annuel de performances

Le second indicateur principal concerne **l'effet de levier de la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR)** de 2008, soit les « dépenses de R&D privée supplémentaires par euro de crédit d'impôt recherche ».

S'appuyant sur une étude réalisée en 2011 pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche par deux économistes, le rapport annuel de performance évalue l'effet de levier de la réforme de 2008 à 1,31 – ce qui constitue un net progrès par rapport à 2011, l'indicateur étant alors de 1,06. **Ces résultats sont satisfaisants et conformes à la littérature économique internationale.** En particulier, il faut souligner qu'un effet de levier de 1 devrait permettre, du fait de son impact sur le PIB, l'autofinancement de la réforme de 2008 à l'horizon d'une quinzaine d'années<sup>1</sup>.

#### **D. LE PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »**

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

##### **1. Un programme « opérateurs »**

Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » a vocation à renforcer les performances économiques, sociales et environnementales des activités agricoles, forestières, halieutiques et minières ; il a également pour finalité de permettre une meilleure prise en compte des enjeux liés à la préservation des milieux et de la biodiversité, à la prévention des risques naturels, etc.

A cet effet, il regroupe **les subventions pour charge de service public (SCSP) attribuées aux opérateurs suivants** : l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts (CEMAGREF), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Ce programme a bénéficié d'un montant de crédits ouverts en 2012 de **1 239,6 millions d'euros en AE et CP** – après une annulation en gestion de 10,5 millions d'euros. Celui-ci enregistre des taux de consommation atteignant 100 % des crédits ouverts, ce qui s'explique par le fait que ses dépenses retracent exclusivement des subventions pour charge de service public.

Comme votre rapporteur spécial l'avait déjà souligné lors de l'examen de l'exécution 2011, **la ventilation des crédits du programme par actions ne constitue pas un réel outil de pilotage.** En effet, cette ventilation n'est qu'indicative et les opérateurs répartissent librement les SCSP qui leur sont allouées au sein de leur budget. Dès lors, la justification au premier euro présente un caractère relativement artificiel.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment l'étude de Paul Cahu, Lilas Demmou et Emmanuel Massé, « Les effets économiques de la réforme du Crédit d'Impôt Recherche de 2008 », Trésor-Eco n° 50, janvier 2009.

## 2. Une performance à consolider

Les indicateurs de performance liés au présent programme sont globalement stables en 2012. Toutefois, votre rapporteur spécial note **un net recul du nombre d'expertises publiées par les opérateurs** en réponse à une commande publique normalisée entre 2011 et 2012, de 1 065 à 875 (pour une cible supérieure ou égale à 1 100). Le responsable du programme justifie cette baisse par une « *une politique éditoriale plus stricte des opérateurs dont l'objectif est de recentrer l'activité d'expertise vers des prestations plus élaborées et mieux articulées avec la stratégie scientifique* ». Les exercices futurs permettront de s'assurer que cette diminution quantitative des expertises répond bien à des motifs d'ordre qualitatif.

En outre, si **le taux de participation des opérateurs dans les projets financés par le Programme-cadre de recherche et de développement** (PCRD) de l'Union européenne se stabilise (passant de 0,51 % à 0,52 % entre 2011 et 2012), il demeure nettement inférieur à la cible arrêtée (supérieure ou égale à 0,7 %). Le rapport annuel de performances met en évidence les « *efforts importants des opérateurs pour augmenter leur participation* », ce qui a permis de faire passer le nombre de projets sélectionnés dans le cadre du PCRD de 359 en 2011 à 415 en 2012, soit une progression de 16 %.

Votre rapporteur spécial, qui s'était alerté de la moindre présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2011, **se réjouit de cette évolution, même s'il ne peut qu'encourager la poursuite des efforts annoncée par le responsable de programme.**

### **E. LE PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE »**

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

#### **1. Des crédits principalement destinés à financer le Centre national d'études spatiales (CNES)**

Mise à part la subvention versée à Météo France pour la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), **le programme 193 « Recherche spatiale » finance exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES)**. En effet, au cours de l'exercice 2012, le CNES a reçu **1 345 millions d'euros en AE et CP**, soit 97,8 % des crédits consommés au titre de ce programme.

Le taux d'exécution des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2012 au titre du présent programme – 1 398,5 millions d'euros en AE et CP – s'élève à 98,4 % ; en effet, **1 375,7 millions d'euros en AE et CP ont été consommés**.

## 2. La dette du CNES à l'égard de l'Agence spatiale européenne

Le total de la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne (ASE), tel qu'arrêté en loi de finances initiale pour 2012, s'élève à **770 millions d'euros**, soit près de 57 % des crédits accordés au CNES. Les appels de fonds de l'ASE au titre de l'exercice représentent, provisoirement, 730 millions d'euros ; le montant définitif sera arrêté à la clôture des comptes de l'Agence, prévue en juin de cette année.

Cette contribution a été calculée pour permettre un remboursement partiel de la dette accumulée par la France envers l'ASE dans le passé du fait de contributions insuffisantes au regard des appels à contribution de l'Agence. **La dette française au 31 décembre 2012 était de 233,6 millions d'euros**, contre 298,4 millions d'euros au 31 décembre 2011 – ce qui correspond à une diminution d'environ 65 millions d'euros. Ce montant a été, depuis lors, réactualisé et s'élève désormais à 215,6 millions d'euros. **L'objectif est de rembourser la dette de la France d'ici à 2015.**

### **F. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »**

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

#### **1. Un programme affichant d'importantes annulations...**

Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » couvre la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement. Ce programme a été conçu afin de développer des **approches scientifiques transversales en appui à l'action publique dans le domaine du développement durable**, s'inscrivant ainsi dans la logique du Grenelle de l'environnement.

A cet effet, le présent programme apporte des financements à **sept opérateurs** : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'IFP Energies nouvelles (IFPEN), l'Institut français des sciences et technologies de transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Au cours de l'exercice 2012, 1 283,3 millions d'euros en AE et 1 245,5 millions d'euros en CP ont été consommés ; aussi **le taux de consommation s'élève-t-il à 90,1 % pour les AE** (-140,1 millions d'euros par

rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale) et à **92,1 % pour les CP** (-106,8 millions d'euros).

En cours de gestion, 252,6 millions d'euros en AE et 248,3 millions d'euros en CP ont été annulés. Néanmoins, sur ce montant, l'annulation de 200 millions d'euros a été compensée par un rétablissement de crédits du même montant sur les crédits de l'ADEME provenant du programme des investissements d'avenir.

Par conséquent, **seuls 52,6 millions d'euros en AE et 48,3 millions d'euros en CP ont fait l'objet d'une annulation effective**. Il s'agissait principalement d'appliquer la mise en réserve.

## **2. ... mais qui bénéficie d'un niveau élevé de fonds de concours**

En 2012, **150,1 millions d'euros de fonds de concours ont été rattachés au programme**, dont 150 millions d'euros en provenance de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA). Ce dernier montant correspond au financement de l'avance récupérable pour le programme Airbus A350 sur l'action n° 14 « Recherche dans le domaine aéronautique civile ».

## **3. La nécessité d'appliquer pleinement les indicateurs de performance du programme aux opérateurs**

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2011, votre rapporteur spécial avait souligné l'existence d'**incohérences entre les indicateurs de performance du programme et ceux contenus dans les conventions d'objectifs des différents opérateurs**. Cette critique peut être renouvelée s'agissant de l'exercice 2012. Toutefois, dans son analyse de l'exécution du budget de la présente mission, la Cour des comptes a indiqué que « *la direction de la recherche et de l'innovation du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDE) assure qu'elle fait progressivement converger les indicateurs, au fur et à mesure de la signature des nouveaux contrats* ».

## ***G. LE PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

### **1. Une surconsommation des crédits de paiement...**

Le programme 192 vise à accroître la compétitivité de l'industrie française par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologies. Il se structure autour de trois actions :

- l'action n° 1 « Organismes de formations supérieure et de recherche », qui finance principalement des **subventions pour charge de service public au profit de cinq écoles** (Ecole des Mines, Institut Mines-Télécom, Ecole supérieure d'électricité – Supélec –, Groupe des écoles nationales d'économie et statistiques – GENES – et Ecole nationale supérieure de création industrielle – ENSCI) ;

- l'action n° 2 « Soutien et diffusion de l'innovation technologique » est consacrée au **soutien et à la diffusion de l'innovation technologique**. Elle retrouve, notamment, le dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEI) ;

- l'action n° 3 « Soutien à la recherche industrielle stratégique » intègre, en particulier, le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE).

Lors de l'exercice 2012, **965,3 millions d'euros en AE ont été consommés**, soit 96 % des crédits ouverts en loi de finances initiale (1 005,8 millions d'euros). S'agissant des CP, la dépense s'est élevée à **998,3 millions d'euros, ce qui correspond à une surconsommation de 1,7 %**<sup>1</sup>.

## **2. ... principalement imputable à une mauvaise évaluation du coût du dispositif « Jeunes entreprises innovantes »**

**Cette surconsommation est principalement imputable à une mauvaise évaluation du coût du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEI).** En effet, au titre de celui-ci, 109,5 millions d'euros ont été consommés en AE et CP, alors que la loi de finances initiale avait prévu l'ouverture de 80 millions d'euros de crédits.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les jeunes entreprises indépendantes qui consacrent plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de recherche et développement bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour les emplois de personnels de recherche et d'appui à la recherche. L'Etat compense à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) les cotisations patronales qu'elle ne perçoit pas.

Ce dispositif a été réformé dans le cadre de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011<sup>2</sup>. Toutefois, **les effets de cette réforme au titre de l'exercice 2012 n'ont pu être anticipés**, ce qui s'est traduit par une sous-estimation de 11 millions d'euros du coût total du dispositif, venant s'ajouter à la dette de 23 millions d'euros afférente à l'exercice 2011. **La réserve de précaution hors titre 2 sur le présent programme a donc été dégelée à hauteur de 34,7 millions d'euros** afin, notamment, de financer le besoin constaté pour le dispositif JEI.

---

<sup>1</sup> La loi de finances pour 2012 prévoyait l'ouverture de 982 millions d'euros en AE.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

### 3. Une performance satisfaisante

En matière de **suivi de la performance du programme 192**, sur les dix indicateurs du programme :

- huit ont vu leurs objectifs atteints ou presque atteints<sup>1</sup> ;

- l'objectif de l'indicateur 2.1 « Part des ressources relatives à la recherche apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle » n'est pas atteint (objectif de 0,5 % et réalisation de 0,2 %) ;

- un présente une performance mitigée : l'indicateur 5.2 « Taux d'insertion des élèves diplômés des écoles après leur sortie de formation ». Si le taux d'insertion des diplômés dans les douze mois suivant l'obtention du diplôme est supérieur à sa cible, la part des docteurs formés dans les écoles employés par une entreprise dans l'année (cible supérieure à 60 % pour une réalisation de 47,5 %) ou dans les deux ans qui suivent le doctorat est bien en-deçà de l'objectif retenu (cible de 65 % pour une réalisation de 42,8 %).

#### **H. LE PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE »**

*(Rapporteur spécial : M. Michel Berson)*

##### **1. Un programme stratégique mais de dimension modeste**

Le programme 191 « Recherche duale » intègre les activités de recherche duale, c'est-à-dire **intéressant tant la communauté civile que celle de défense**. Il vise à maximiser les retombées civiles de la recherche de défense et, inversement, à faire bénéficier la défense des avancées de la recherche civile.

Si ce programme affiche une finalité hautement stratégique, ses dimensions demeurent modestes. Ainsi, au cours de l'exercice 2012, **177,7 millions d'euros en AE et CP ont été consommés**.

Le taux d'exécution des crédits ouverts en loi de finances initiale – soit 192,9 millions d'euros en AE et CP – s'élève à seulement 90,3 %.

En effet, **15,2 millions d'euros ont été annulés** en cours de gestion. Une large partie de ces annulations (9,5 millions d'euros) a servi à financer les

<sup>1</sup> Indicateur 1.1 « Impact de la politique des pôles de compétitivité sur les entreprises et les territoires » ; 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 4.1 « Taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées par OSEO innovation en année n-10 » ; indicateur 5.1 « Coût unitaire de formation par étudiant » ; 5.3 « Ratio ressources propres sur ressources totales des Ecoles des Mines, de l'Institut Télécom et de Supélec ».

insuffisances de crédits dédiés aux personnels et aux carburants de la mission « Défense ».

## 2. Des résultats globalement satisfaisants

Le dispositif de suivi de la performance du programme 191 ne dispose que de **deux objectifs, dotés chacun d'un indicateur unique**. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, 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 est des résultats eux-mêmes, ils se révèlent satisfaisants. La proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été identifiées est supérieure à la cible (100 % contre un objectif de 90 %). S'agissant du pourcentage de projets dont bénéficient les PME-PMI, l'objectif est presque réalisé (5,3 %, pour un objectif de 5,5 %).

### ***I. LE PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

## 1. Un programme quasi exclusivement dédié à Universcience

Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » vise à promouvoir **auprès du grand public la culture scientifique, technique et industrielle** et à **soutenir des actions de recherche spécifiques à la culture**.

La majeure partie de l'enveloppe de ce programme (109,6 millions d'euros en AE et 110,2 millions d'euros en CP, soit près de 93 % des crédits consommés en 2012) était dédiée à **l'établissement public Universcience**, issu de la fusion, en 2009, de la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) et du Palais de la Découverte.

La décision d'un rapprochement de la CSI et du Palais de la découverte, qui résulte notamment des conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP), soulignait la nécessité pour les deux établissements de coopérer à un objectif commun. Placé sous la cotutelle des ministères de la culture et de la recherche, ce nouvel établissement doit, aux termes du décret du 3 décembre 2009, « *rendre accessible à tous la culture scientifique et technique* » et devenir « *dans ce domaine, un pôle national de*

*référence* »<sup>1</sup>. Toutefois, les moyens alloués à Universcience semblent avoir été en deçà des ambitions exprimées lors de la fusion.

Lors de l'exercice 2012, **118,8 millions d'euros en AE et CP ont été consommés**, soit 95,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Cette légère sous-consommation s'explique principalement par l'application de la mise en réserve.

## 2. Une performance insuffisante

Le présent programme se structure autour de deux objectifs : **promouvoir, auprès du public le plus large, la recherche culturelle et la culture scientifique et renforcer l'autonomie financière des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique**. La réalisation de ces derniers est appréhendée à travers trois indicateurs.

**Les deux premiers concernent la fréquentation d'Universcience et le taux de satisfaction des visiteurs.** Ces deux indicateurs affichent une performance légèrement en-deçà des cibles arrêtées. A titre d'exemple, seuls 3,1 millions de visiteurs se sont rendus sur les différents sites d'Universcience alors que l'objectif était fixé à 3,7 millions de visites physiques. De même, le taux de satisfaction des visiteurs d'Universcience est inférieur à la cible, soit 69,8 % contre 75 %.

**Le troisième indicateur mesure la part des ressources propres d'Universcience** ; la réalisation est également en-deçà de l'objectif, à savoir de 16,66 % contre une cible comprise entre 20,5 % et 22 %. En tout état de cause, la perspective d'un niveau élevé d'autofinancement de l'établissement public paraît hors de portée.

### ***J. LE PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

## 1. Une légère sous-consommation des crédits

Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » regroupe les moyens destinés, d'une part, à assurer la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire et, d'autre part, à favoriser la cohérence et la valorisation de la recherche, du développement et du transfert de technologie dans les domaines agricole, agroalimentaire, forestier, halieutique et rural.

---

<sup>1</sup> Cf. article 2 du décret n° 2009-1491 du 3 décembre 2009.

Au cours de l'exercice 2012, **298,6 millions d'euros en AE et 300,1 millions d'euros CP ont été consommés**, soit environ 97,7 % et des AE et CP ouverts en loi de finances initiale. Cette légère sous-consommation s'explique principalement par l'application de la mise en réserve

## **2. Une inflexion du taux d'insertion des diplômés**

Le taux d'insertion à douze mois des diplômés du programme diminue de 3,2 points entre 2011 et 2012 pour s'établir à 72,4 %. Il s'agit du niveau le plus bas atteint depuis 2009. Les données du rapport annuel de performances soulignent toutefois que cette inflexion s'accompagne d'une amélioration de la qualité des emplois occupés (intérêt des emplois proposés et rapidité d'obtention de contrats à durée indéterminée).

Il ne fait aucun doute que ces résultats présentent un lien avec les **fortes tensions sur le marché du travail** enregistrées au cours de cette période.

**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>	<b>340</b>
<b>A. UNE EXÉCUTION DE PLUS EN PLUS PROCHE DES PRÉVISIONS INITIALES MALGRÉ DES DÉPENSES « EXCEPTIONNELLES ».....</b>	<b>340</b>
1. <i>Une consommation des crédits supérieure de 1,4 % au montant voté en loi de finances initiale pour 2012 .....</i>	<i>340</i>
2. <i>Des dépenses qui progressent plus lentement et un dépassement des plafonds de la LPFP moins prononcé qu'auparavant.....</i>	<i>343</i>
<b>B. UN PILOTAGE DE LA MISSION ET UNE ÉVALUATION DE LA DÉPENSE COMPLEXES .....</b>	<b>343</b>
1. <i>Des marges de manœuvre très restreintes.....</i>	<i>343</i>
2. <i>Un dispositif d'évaluation encore insatisfaisant .....</i>	<i>344</i>
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » .....</b>	<b>345</b>
<b>A. L'ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L'EXERCICE 2012 : DES DÉPENSES DE PENSIONS MOINDRES QUE PRÉVU .....</b>	<b>345</b>
1. <i>Un solde négatif du compte en dépit de dépenses inférieures aux prévisions .....</i>	<i>345</i>
2. <i>L'érosion de l'assiette des contributions employeurs.....</i>	<i>349</i>
3. <i>Un fonds de roulement asséché mais reconstitué en 2013 .....</i>	<i>350</i>
<b>B. UN PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT TOUJOURS TRIBUTAIRE DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL.....</b>	<b>351</b>
1. <i>Un « ajustement » par des contributions du budget général.....</i>	<i>351</i>
2. <i>Un dispositif de mesure de la performance à compléter.....</i>	<i>352</i>

## 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 protection 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 DE PLUS EN PLUS PROCHE DES PRÉVISIONS INITIALES MALGRÉ DES DÉPENSES « EXCEPTIONNELLES »***

#### **1. Une consommation des crédits supérieure de 1,4 % au montant voté en loi de finances initiale pour 2012**

L'écart entre la prévision de dépenses et l'exécution 2012 est globalement faible : les crédits consommés représentent 101,4 % des crédits votés en LFI, ce qui correspond à un surcroît de dépenses de 93 millions d'euros. Rapporté aux crédits effectivement ouverts, le taux de consommation atteint 99,6 %.

La Cour des comptes souligne « *la qualité globale de la programmation annuelle* »<sup>1</sup> des crédits de la mission et la réduction des écarts entre la budgétisation initiale et l'exécution depuis l'exercice 2010. En particulier, elle note la budgétisation plus prudente de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP-SNCF). Néanmoins, certaines dépenses à caractère « exceptionnel » continuent d'affecter la qualité de la programmation. En dehors des participations exceptionnelles au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », le taux d'exécution est ainsi de 99,5 % par rapport aux crédits votés en LFI.

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».*

**Exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2012**

(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>	4 080 200 000	4 032 130 000	4 031 002 194	98,79 %	98,82 %
<b>Prog. 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</b>	856 456 092	856 456 092	856 456 092	100,0 %	100,0 %
<b>Prog. 195 - Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers</b>	1 682 050 000	1 824 062 188	1 823 912 188	108,43 %	99,99 %
<b>Total 2011</b>	<b>6 618 706 092</b>	<b>6 712 648 280</b>	<b>6 711 370 474</b>	<b>101,4 %</b>	<b>99,6 %</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2012.

*a) Le recours aux crédits de la mission pour équilibrer le CAS « Pensions »*

Comme en 2011, l'exécution des crédits de la mission a été perturbée par des **contributions « exceptionnelles » au CAS « Pensions »**. En plus d'une subvention de 250 millions d'euros votée en LFI, **126 millions d'euros** ont été déplacés du programme 195 « Régimes de retraite des mines, SEITA et divers » au CAS « Pensions ».

Ces dépenses supplémentaires ont été financées par décret de transfert (à hauteur de 103,9 millions d'euros), par décret de virement (à hauteur de 3 millions d'euros) et par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2012 (à hauteur de 19,45 millions d'euros).

**Les contributions « exceptionnelles » au CAS « Pensions » du programme 195**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Exécution (CP)</b>	144,7	0,0	0,0	225,7	376,4

Source: Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite »

Les contributions de la mission « Régimes sociaux et de retraite » au CAS « Pensions » ont ainsi **progressé de 67 % par rapport à 2011**. Elles représentent 21 % des dépenses du programme 195 en 2012.

Dans son rapport d'information sur le CAS « Pensions »<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial avait critiqué le recours aux crédits du programme 195 par « commodité technique », pour faire face au manque de recettes de cotisations du CAS. Non seulement **ce procédé perturbe la lecture de l'exécution** de la mission, mais, comme le souligne la Cour des comptes, il soulève la question de **la nature fondamentalement différente de cette dépense par rapport aux crédits de la mission**<sup>2</sup>.

*b) Le financement de la Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte*

Pour la seconde année consécutive, l'exécution 2012 a été affectée par le **financement de la Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte (CRFM)**. 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 caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). En raison de retards pris dans l'élaboration de certains textes, les pensionnés de ce régime n'ont pu être « affiliés » au régime de droit commun des pensionnés des trois fonctions publiques. La CRFM a donc dû continuer de verser des pensions alors qu'elle n'avait plus de cotisants, d'où le recours temporaire à la solidarité nationale.

Alors même que **la prolongation du préfinancement par l'Etat était certaine**, aucun crédit pour la CRFM n'a été inscrit en LFI pour 2012. Un décret de transfert de crédits du programme 198 au programme 195, à hauteur de **14,6 millions d'euros**, a donc été nécessaire. La gestion et le paiement des pensions des agents relevant de l'ex-CRFM ayant été pris en charge par le service des retraites de l'Etat (SRE) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, aucun crédit n'a été ouvert pour financer ce dispositif dans la LFI pour 2013.

Il convient également de noter l'infexion, en milieu d'année, concernant le financement de **l'ex-Caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR) des cheminots des chemins de fer secondaires**. L'abondement à ce régime spécial en extinction avait perturbé l'exécution 2011. Une subvention de 23 millions d'euros avait donc été inscrite en LFI pour 2012 ; celle-ci n'a toutefois pas été versée et l'Etat a décidé d'intégrer ce régime, à compter de 2013, au régime général.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 652 (2011-2012) : « Le CAS « Pensions », un outil de transparence au service de la LOLF ? ».*

<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 progressent plus lentement et un dépassement des plafonds de la LPFP moins prononcé qu'auparavant**

En 2012, **6 711 millions d'euros de crédits de paiement ont été globalement consommés** dans le cadre de la mission « Régimes sociaux et de retraite », soit **une augmentation de 5,5 %** par rapport à l'exercice 2011. Cette progression s'élève à 3,3 %, si on retranche les contributions au CAS « Pensions ».

**L'augmentation des crédits consommés a cependant été plus lente en 2012 qu'en 2011 et 2010**, où l'exécution de la mission avait enregistré des hausses respectives de 13,2 % et de 10 %.

**Les plafonds de crédits fixés par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 ont été dépassés de 80 millions d'euros (hors contributions au CAS « Pensions »).** Cet écart avec la programmation pluriannuelle est moins marqué que lors des années précédentes. Comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire du CAS, hormis la réduction non anticipée de la compensation démographique généralisée, « *les sources d'écart se trouvent dans les marges d'incertitude inhérentes à la prévision de l'inflation et des évolutions démographiques de court terme des régimes* ».

## **B. UN PILOTAGE DE LA MISSION ET UNE ÉVALUATION DE LA DÉPENSE COMPLEXES**

### **1. Des marges de manœuvre très restreintes**

**Le pilotage de la mission demeure assez délicat**, la plupart des dépenses qui y sont retracées étant contraintes.

Comme le relève la Cour des comptes<sup>1</sup>, **l'absence d'obligation juridique d'équilibrage annuel pour les régimes marin et minier fournit néanmoins à l'Etat des marges de manœuvre** qui sont de plus en plus utilisées. Ainsi la subvention au régime minier n'a pas été ajustée en fonction des produits de cessions immobilières enregistrés par la caisse, tandis que la subvention versée à l'ENIM a été calibrée en LFI pour 2012 de telle sorte qu'il subsiste un déficit de l'ordre de 28 millions d'euros en fin d'exercice. La Cour des comptes met en garde contre le **risque de dégradation de la situation de trésorerie des caisses** induit par cette pratique.

---

<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 ».*

## 2. Un dispositif d'évaluation encore insatisfaisant

**Les trois programmes de la mission « Régimes sociaux et de retraite » sont évalués par des indicateurs de performance similaires** : 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, **les comparaisons demeurent délicates** compte tenu de la disparité des publics concernés et des organisations de chaque régime. Dans un rapport d'août 2012 sur la mesure de la performance de gestion des organismes gestionnaires des régimes obligatoires de retraite de base, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales ont confirmé que **la recherche d'un instrument commun de mesure de la performance des différents organismes ne paraissait pas opportune**.

**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 %)	
	2012 (prévision)	2012 (réalisé)	2012 (prévision)	2012 (réalisé)	2012 (prévision)	2012 (réalisé)
<b>Marins</b>	0,83	0,92	919	851,00	92	97,00
<b>RATP</b>	0,75	0,59	372	373,00	95	100,00
<b>SNCF</b>	0,41	0,40	313	335,00	97	97,00
<b>Mines</b>	1,29	1,26	195	171,00	97	104,78
<b>SEITA</b>	0,24	0,21	323	323,93	95	90,05

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 2012

Par ailleurs, ce dispositif d'évaluation de la performance porte uniquement sur la gestion des régimes par les différentes caisses. Or les charges de gestion ne représentent qu'une partie marginale des crédits de la mission. Pour la Cour des comptes, il apparaît nécessaire de « **réorienter le volet performance vers le cœur des dépenses de la mission** »<sup>1</sup> en introduisant l'**objectif d'assurer** – dans le cas des régimes de la SNCF et de la RATP – ou de contribuer à l'**équilibre des régimes**. Ceci se traduirait par des indicateurs permettant de suivre l'**évolution des dettes et créances de l'Etat envers les régimes ou l'évolution de la situation nette de ces derniers**. La direction du budget considère quant à elle que ces informations ont vocation à figurer dans la « justification au premier euro ».

<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 ».

## II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

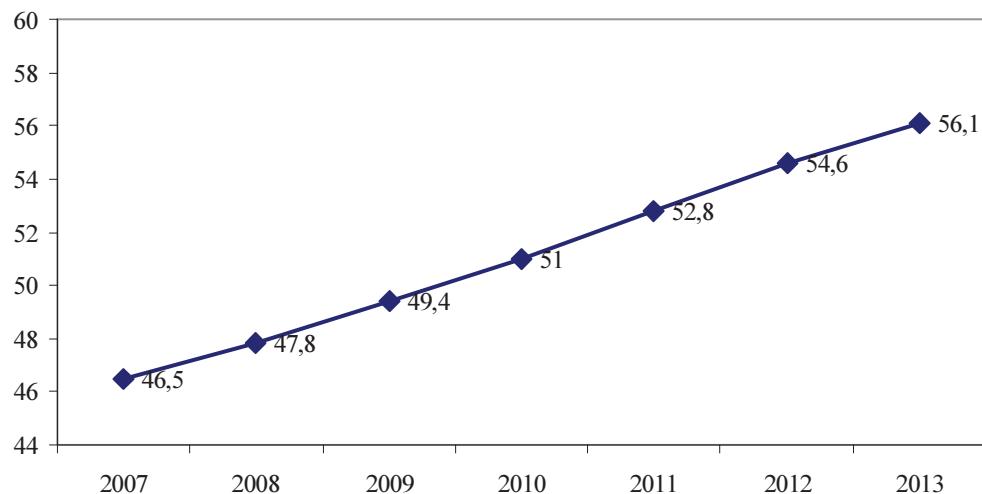
### A. L'ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L'EXERCICE 2012 : DES DÉPENSES DE PENSIONS MOINDRES QUE PRÉVU

#### 1. Un solde négatif du compte en dépit de dépenses inférieures aux prévisions

La consommation des crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'établit, en 2012, à **54,6 milliards d'euros**. En augmentation de 3 % par rapport à l'année 2011 (52,8 milliards d'euros), cet exercice s'inscrit dans le mouvement tendanciel des dépenses de pensions illustré dans le tableau ci-dessous.

**Evolution des crédits du CAS « Pensions »**

(en milliards d'euros)



Source : d'après les données des rapports annuels de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » des années 2007 à 2012 et de la loi de finances pour 2013<sup>1</sup>

La charge des pensions est répartie entre trois sections, chacune constitutive d'un programme, au sein du compte d'affectation spéciale « Pensions » :

- le programme **741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** pour un montant de crédits consommés de **50,11 milliards d'euros (48,44 milliards d'euros en 2011)** ;

<sup>1</sup> Le graphique présente pour les années 2007 à 2012 le montant des crédits consommés et pour 2013 le montant des crédits votés en loi de finances initiale.

- le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » pour un montant de **1,87 milliard d'euros (1,84 milliard d'euros en 2011)** ;

- le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » pour un montant de **2,44 milliards d'euros (2,53 milliards en 2010)**.

**Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2012**

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Recettes prévues	Recettes constatées	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés (en %)	Taux d'exécution par rapport aux recettes constatées (en %)	Solde
Programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	50 354 000 000	49 928 000 000	49 860 717 494	50 115 454 009	99,53%	100,51%	-254 736 515
Programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 827 518 594	1 827 518 594	1 896 185 494	1 878 207 038	102,77%	99,05%	17 978 456
Programme 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 454 740 995	2 454 740 995	2 439 197 027	2 437 608 932	99,30%	99,93%	1 588 095
<b>Total</b>	<b>54 636 259 589</b>	<b>54 210 259 589</b>	<b>54 196 100 015</b>	<b>54 431 269 979</b>	<b>99,62%</b>	<b>100,43%</b>	<b>-235 169 964</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

Les résultats de l'exercice 2012 présentent **un déficit global de 235 millions d'euros**, qui se situe dans la continuité de l'exercice précédent, où le déficit avait atteint 241 millions d'euros. **Le déficit constaté est toutefois inférieur aux prévisions de la LFI pour 2012**, qui prévoyait un solde prévisionnel de - 426 millions d'euros.

Ce moindre déficit s'explique d'une part, par **des dépenses de pensions moindres, en raison de départs en retraite moins nombreux que prévu<sup>1</sup>**, et d'autre part, par **le versement de contributions supplémentaires en provenance du budget général**, à hauteur de 126 millions d'euros.

Une analyse par programme montre que l'évolution des dépenses n'est cependant pas uniforme, les sections relatives aux pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat et aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions présentant un solde positif d'exécution.

*a) L'exécution du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » : des dépenses de pensions inférieures aux prévisions*

Contrairement à l'exercice précédent, **les dépenses du programme 741 ont été inférieures de 239 millions d'euros** au montant inscrit en LFI pour 2012. Au terme de l'exercice 2012, le solde d'exécution, de l'ordre de - 255 millions d'euros, a donc été supérieur au déficit prévu de 426 millions d'euros en LFI pour 2012.

Cette sous-exécution s'explique principalement par **des dépenses de pensions inférieures de 229 millions d'euros** aux prévisions, à la fois pour les dépenses de pensions civiles (- 94 millions d'euros) et pour les dépenses de pensions militaires (- 135 millions d'euros). La réforme des retraites de 2010, prévoyant un recul de l'âge de départ à la retraite, et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, accélérant la mesure d'âge, auraient amplifié les comportements de report de départs en retraite.

L'exécution 2012 du programme 741 confirme **la nécessité, déjà soulignée par votre rapporteur spécial dans le cadre de son contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions », de poursuivre les efforts pour améliorer la modélisation des prévisions de dépenses**.

Le surcroît de dépenses (+ 35 millions d'euros) lié à la revalorisation des pensions de 2,1 % au 1<sup>er</sup> avril 2012, contre 2,0 % initialement prévu, a quant à lui été compensé par divers facteurs jouant en sens contraire tel que le report de dépenses de pensions « cristallisées » et des décès plus nombreux que prévu.

---

<sup>1</sup> Selon les données recueillies par la Cour des comptes auprès de la direction du budget et du service des retraites de l'Etat, en 2012 les départs en retraite ont été inférieurs de 12 % aux prévisions pour les fonctionnaires civils et de 8 % pour les militaires.

*b) L'exécution du programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » : un surcroît de dépenses de prestations vieillesse et invalidité*

Le solde d'exécution du programme 742 a présenté en 2012 **un excédent de près de 18 millions d'euros**, alors que la LFI pour 2012 prévoyait un résultat à l'équilibre.

Ce solde d'exécution positif s'explique par **l'ouverture, en fin d'année 2012, de 60 millions d'euros de crédits supplémentaires en décret d'avance**, afin de couvrir les dépenses supérieures aux prévisions. Cette avance a été gagée par des annulations sur le programme 741.

**La surexécution des dépenses du programme 742 à hauteur de 50 millions d'euros**, soit un écart de 2,8 % par rapport aux prévisions initiales, a pour causes :

- un élargissement de la base des prestations versées en raison des départs en retraite plus importants que prévu 2011, sous l'effet de la réforme des retraites de 2010 ;

- une progression de la pension moyenne plus importante que prévu, notamment en raison d'un taux de revalorisation des pensions (2,1 %) supérieur au taux prévu en LFI pour 2012 (1,8 %).

*c) L'exécution du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » : des dépenses légèrement inférieures aux prévisions*

Au terme de l'exercice 2012, le programme 743 présentait un **solde d'exécution positif, de près d'1,6 million d'euros**.

Par rapport au reste de la mission, le programme 743 présente la particularité de regrouper principalement des dépenses d'intervention (retraites du combattant, pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre). De plus, il est **entièrement financé par des subventions provenant de divers programmes ministériels<sup>1</sup> du budget général**.

En raison de l'extinction démographique progressive des régimes de pension couverts, les dépenses du programme 743 enregistrent une baisse continue. La plupart des actions du programme présentent des soldes d'exécution légèrement positifs du fait de la prévisibilité de ces dépenses. Seules **les dépenses d'allocations de reconnaissance des anciens supplétifs continuent de poser des difficultés de prévision** : après une sur-consommation de 7 millions d'euros en 2011, un surcroît de dépenses de 4 millions d'euros a été constaté en 2012.

---

<sup>1</sup> Principalement les ministères de la défense et de l'écologie.

## 2. L'érosion de l'assiette des contributions employeurs

Les recettes du CAS « Pensions » se composent essentiellement des **contributions employeurs** (43,45 milliards d'euros prévus en LFI pour 2012), acquittées par les différents organismes<sup>1</sup> employant des fonctionnaires civils ou militaires affiliés au régime des pensions civiles et militaires (PCMR). Le taux de contribution employeur du régime PCMR est déterminé annuellement, en principe pour équilibrer le programme 741.

Le deuxième poste de recettes provient des **cotisations salariales** (5,23 milliards d'euros prévus en LFI pour 2012).

**Evolution du taux de contribution de l'Etat-employeur**  
(en millions d'euros)

Année de contribution de l'Etat employeur	Fonctionnaires civils	Militaires	Allocations temporaires d'invalidité
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 %
2013	74,28 %	126,07 %	0,32 %

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances initiale

**L'exercice 2012 confirme la tendance à l'érosion de l'assiette des contributions employeurs.** Dans son analyse de l'exécution du CAS « Pensions » pour l'exercice 2012, la Cour des comptes explique cette érosion par la modification des modes de recrutement, notamment le recours accru à des contractuels, et la modification de la politique de rémunération, mettant davantage l'accent sur des mesures indemnитaires, non soumises à pension.

Ainsi, les programmes 741 et 742 ont tous deux enregistré de **moindres recettes par rapport aux prévisions** en LFI pour 2012. En dehors des versements provenant du budget général, les recettes du programme 741 ont été inférieures de 165 millions d'euros et celles du programme 742 d'environ 24 millions d'euros.

<sup>1</sup> Etat, établissements publics, France Télécom, La Poste.

Dans les deux cas, des contributions « exceptionnelles » du budget général sont venues compenser, en partie, ces moindres recettes du CAS. Votre rapporteur spécial considère néanmoins que **l'ajustement entre les recettes et les dépenses doit être opéré par une augmentation suffisante des taux de contribution employeurs.**

### 3. Un fonds de roulement asséché mais reconstitué en 2013

Le solde d'exécution cumulé du compte d'affectation spéciale s'établit pour 2012 à **777 millions d'euros**, en baisse de 235 millions d'euros par rapport à 2011.

**La décision, prise en LFI pour 2013, de reconstituer le fonds de roulement apparaît salutaire** compte tenu de la forte dégradation du solde cumulé en 2012. Dans le cadre de la mission de contrôle budgétaire du CAS « Pensions », il a en effet été évalué qu'**1 milliard d'euros de fonds de roulement constitue un niveau minimum** pour faire face aux délais d'encaissement et aux éventuels retards de versement des ministères.

#### Evolution du solde cumulé du compte spécial « Pensions »

(en millions d'euros)

	Solde cumulé fin 2010	Solde cumulé fin 2011	Solde cumulé fin 2012	Solde cumulé estimé fin 2013
Programme 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	1 185	945	691	1 510
Programme 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	16	7	25	25
Programme 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	52	60	61	31
<b>Total</b>	<b>1 253</b>	<b>1 012</b>	<b>777</b>	<b>1 566</b>

Source: rapports annuels de performances du compte d'affectation spéciale « 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 2012 – Compte d'affectation spéciale «Pensions »

La Cour des comptes relève que le solde budgétaire annuel du CAS n'est devenu négatif qu'à partir de novembre 2012 grâce au respect par la plupart des ministères de la date limite des versements et à l'amélioration des

délais de recouvrement liée à la généralisation du logiciel Chorus<sup>1</sup>. Comme la Cour des comptes, **votre rapporteur spécial estime néanmoins nécessaire la publication du projet de décret<sup>2</sup> prévoyant d'exiger de chaque employeur public le versement de ses contributions au CAS le dernier jour de chaque mois, sous peine de pénalités financières<sup>3</sup>**.

***B. UN PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT TOUJOURS TRIBUTAIRE DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL***

**1. Un « ajustement » par des contributions du budget général**

Le pilotage du CAS « Pensions » s'avère particulièrement contraint, compte tenu du caractère obligatoire de la quasi-totalité de ses dépenses. Comme en 2011, le choix a été fait pour l'exercice 2012 de recourir au budget général, *via* l'action 9 du programme 195 de la mission « Régimes sociaux et de retraite », pour financer en cas de besoin le CAS. Le programme 195 du budget général a ainsi été sollicité dans quatre cas de figure :

- au titre de la **contribution « exceptionnelle » de 250 millions d'euros** au CAS « Pensions » inscrite en LFI pour 2012 ;

- au titre d'un **décret de virement du 18 décembre 2012 de 3 millions d'euros** ;

- dans le cadre du **décret du 18 décembre 2012, transférant 103,9 millions d'euros de crédits** en provenance de vingt-six programmes du budget général, vers le programme 195 puis vers le CAS. **Ce transfert est considéré comme irrégulier au regard de la LOLF par la Cour des comptes.** Elle suppose en effet que pour respecter la condition de l'article 12-II de la LOLF selon lequel « *l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine* » la destination des crédits doit être également conservée. Contrairement à la direction du budget, la Cour des comptes considère que la conservation de la nature de la dépense (crédits de « titre 2 CAS ») ne suffit pas ;

- dans le cadre de la **loi de finances rectificative de fin d'année**, annulant au total **19,5 millions d'euros** de crédits inutilisés de « titre 2 CAS » sur divers programmes pour les ouvrir sur le programme 195, qui les a reversés sur le CAS.

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Compte d'affectation spéciale « Pensions ».*

<sup>2</sup> *A la date du 10 juin 2013, ce projet de décret, soumis au cabinet du ministre du budget, était en cours de consultation interministérielle.*

<sup>3</sup> *Rapport d'information n° 652 (2011-2012) : « Le CAS « Pensions », un outil de transparence au service de la LOLF ? » et Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Compte d'affectation spéciale « Pensions ».*

**Au total**, les versements du budget général au profit du CAS « Pensions » se sont élevés à **376,4 millions d'euros** en 2012.

La LFI pour 2013 ne prévoit aucun abondement au CAS « Pensions » en provenance de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». **Il conviendra d'examiner avec attention si le principe de l'ajustement du compte par la variation des taux de contributions employeurs – sans recourir au budget général par commodité – est respecté lors de l'exécution 2013.**

## **2. Un dispositif de mesure de la performance à compléter**

Tandis que le dispositif d'évaluation de la dépense du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » est resté stable<sup>1</sup>, celui du **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** a été modifié. **Deux nouveaux indicateurs ont été introduits :**

- en lien avec l'objectif 3 « Optimiser le taux de recouvrement », **un indicateur « Taux de recouvrement des cotisations et contributions »** a été inséré ; la Cour des comptes relève l'intérêt « *discutable* »<sup>2</sup> de ce nouvel indicateur dans la mesure où les taux de recouvrement étaient déjà de 100 % en 2009, 2010 et 2011 ;

- **un indicateur « Dépenses des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat », en lien avec un nouvel objectif « Optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions »** ; celui-ci est identique à l'indicateur « Dépenses de pensions civiles et militaires » du programme 741 et s'avère utile pour évaluer la qualité de la programmation. On peut néanmoins regretter que cet indicateur ne porte pas également sur les recettes.

---

<sup>1</sup> *Le dispositif de performance du programme 741 s'articule autour de 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.*

<sup>2</sup> *Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Compte d'affectation spéciale « Pensions ».*

**Dépenses de pensions : écart entre la prévision et l'exécution**

(en %)

	Réalisation 2010	Réalisation 2011	Prévision 2012	Réalisation 2012
Dépenses de pensions civiles et militaires : écart entre la prévision et l'exécution	0,9	0,25	0,8	0,47
Dépenses de pensions civiles et militaires : écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation	0,7	0,03	0,8	0,54
Dépenses de pensions civiles et militaires : écart entre la prévision et l'inflation hors effet de revalorisation et des changements de comportement de départ	0,1	0,34	0,3	0,32
Dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat : écart entre la prévision et l'inflation	0,4	0,8	< ou = 1	2,8

*Source: rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2012*

S'agissant de l'indicateur « **Coût unitaire d'une primo-liquidation** » du programme 741, les travaux d'amélioration entamés par le service des retraites de l'Etat en 2011 sont toujours en cours. Ces travaux doivent être poursuivis afin de disposer d'une mesure du coût complet de la fonction « pensions », en intégrant notamment le coût d'intervention des ministères employeurs, et de parvenir à un ratio de mesure de la productivité, permettant des comparaisons entre les différents régimes de retraite.

## **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>	355
A. UNE PART MINIME ET PRÉDÉTERMINÉE DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	355
B. ANALYSE DES PROGRAMMES.....	355
1. <i>Les programmes retracant les concours financiers aux collectivités territoriales.....</i>	355
2. <i>Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » .....</i>	357
<b>II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » .....</b>	361
A. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION.....	361
1. <i>Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » .....</i>	361
2. <i>Le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ».....</i>	361
B. UN COMPTE D'AVANCES À REDÉFINIR ? .....	363
1. <i>Un compte d'avances peu clair .....</i>	363
2. <i>Les modalités de comptabilisation des opérations liées à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) engendrent un déséquilibre structurel du compte .....</i>	364

## **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 2012 à **100,12 milliards d'euros** - dont 73,55 milliards de concours budgétaires de l'Etat (répartis en 18,0 milliards de dépenses du budget général et 55,6 milliards de prélèvements sur recettes) et 27,1 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 2,68 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,66 milliards en crédits de paiement, soit **2,7 % 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 retracant 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 815,3 millions d'euros en AE et 780,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

---

<sup>1</sup> Rapport annuel de performance annexé au présent projet de loi.

Compte tenu des mouvements intervenus en cours de gestion, les crédits disponibles d'élevaient à 817,3 millions en autorisations d'engagement (AE) et 771,9 millions en CP.

Ces crédits ont été consommés, en 2011, à hauteur de 93,8 % pour les AE et 96,3 % pour les CP, soit des taux sensiblement identiques à ceux de l'exercice précédent.

Pour **17 % du montant total des AE consommées**, les dépenses du programme sont constituées par des concours particuliers de la **dotation générale de décentralisation** (DGD)<sup>1</sup> dont l'exécution budgétaire n'appelle pas de commentaire particulier.

Le solde des crédits (soit 636 millions d'euros consommés en AE) est affecté à des **dotations de soutien 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 amélioration de la consommation des crédits de paiement de la DDU, celle-ci reste encore faible. Elle ne s'élève ainsi qu'à près de 70 %. Elle était cependant d'environ 46 % en 2011.

#### Consommation détaillée des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	CP ouverts 2012	CP consommés 2012	Rappel : CP consommés 2011
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	572,7	561	571,1
Dotation de développement urbain (DDU)	48,7	33,9	23,5

Source : commission des finances d'après rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012

Le taux de consommation des CP de la DETR est pour sa part en légère baisse (98 % au lieu de 99 %).

<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.

*b) Le programme 120 « Concours financiers aux départements »*

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 492,9 millions d'euros en AE et en CP. Compte tenu des mouvements intervenus en cours de gestion, les crédits utilisables s'élèvent à respectivement à 489,1 millions d'euros et 485,1 millions. Ils ont été consommés à hauteur de 98 % et 99 %.

L'action 1, qui représente 44,1 % 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 212,1 millions d'euros, une partie non négligeable des crédits, soit 37,1 millions, ont été versés aux départements pour solder leurs opérations éligibles à la DGE au titre de l'année 2011.

Dans le cadre de l'action 2 du programme, **265,5 millions d'euros sur un total de 268,9** 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 905,4 millions d'euros en AE et en CP. Compte tenu des mouvements intervenus en cours de gestion, les crédits utilisables s'élèvent à 909,1 millions d'euros en AE et CP.

En 2012, ces crédits, exclusivement destinés à la DGD des régions, ont été consommés à hauteur de 99,9 %.

## **2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »**

Contrairement aux autres programmes de la mission dont les crédits sont affectés à une catégorie spécifique de collectivité territoriale, le programme 122 **se caractérise par son hétérogénéité** puisqu'il regroupe des subventions et dations très diverses : crédits d'aide aux collectivités confrontées à des circonstances exceptionnelles, crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) destinés à plusieurs catégories de collectivités, les moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et les dotations affectées à l'Outre-mer.

Le programme 122 a été doté, en loi de finances pour 2012, de **506,6 millions d'euros** en AE et de **499,06 millions d'euros** en CP.

En raison de plusieurs augmentations de crédits votées en loi de finances rectificative et par décrets d'avances ainsi que de reports de crédits non consommés, les crédits ouverts pour ce programme sont sensiblement plus importants que ceux votés lors de la loi de finances initiale. Ils s'élèvent à **589,35 millions d'euros** en AE et **583,29 millions d'euros** en CP.

Leur **taux de consommation** est, respectivement, de **88,5 %** et **90,7 %**, ce qui révèle l'existence d'un solde non consommé relativement élevé pour ce programme alors que des mouvements de crédits sont pourtant intervenus en cours d'année (67,65 millions d'euros en AE et 54,22 millions d'euros en CP).

Le programme 122 est spécifique dans la mesure où certaines de ses actions regroupent des lignes de **subventions diverses** à destination des collectivités territoriales dont **l'estimation est délicate** du fait de leur nature (subventions aux collectivités pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, subventions aux communes en difficulté...).

Il faut noter que sur cette action, 25 millions d'euros ont été ouverts par la troisième loi de finances rectificative pour 2012, afin de contribuer au **fonds de 50 millions d'euros destiné à soutenir les collectivités territoriales ayant souscrit des « emprunts toxiques »**, l'autre moitié du fonds étant financée par les collectivités.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget 2012, **cette dotation « est dérogatoire au regard des principes d'annualité et d'unité budgétaire »**.

En effet, les crédits ont été inscrits au titre de l'exercice 2012, quand la dépense n'interviendra que fin 2013, pour une partie, et sur les années suivantes pour le solde. De plus, le versement des crédits à l'agence de service et de paiement et la délégation à celle-ci de la gestion du fonds déroge au principe d'unité budgétaire et rendra possible des reports de crédits sans autorisation parlementaire.

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 **0,42 % 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 regrettent, en revanche, la **détérioration des résultats concernant les dates de communication des dotations**, qu'ils avaient déjà relevée pour les exercices 2010 et 2011, ainsi que de la **détérioration des délais réels de parution des textes réglementaires** relevant de la responsabilité de la DGCL. Ils sont néanmoins conscients des contraintes qui s'exercent sur elle du fait des différentes réformes intervenues ces dernières années.

**Résultats de l'indicateur « Dates de communication des dotations »**

	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Réalisation
Date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF	9 février	4 février	8 avril	Avant le 1 <sup>er</sup> mars	30 mars
Date de mise en ligne de la part péréquation de la DGF	17 mars	5 avril	14 avril	Avant le 20 mars	12 avril

*Source : rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012*

**Résultats de l'indicateur « Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL »**

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Réalisation
Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL	Mois	6	6	6	13,95

*Source : rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012*

Le tableau suivant présente pour chacune des subventions des actions 1, 3 et 4 du programme 122 **les consommations de l'exercice 2012 au regard de celles de l'exercice antérieur** :

**Consommation détaillée des crédits de paiement  
(hors dépenses du titre 3 et du titre 5)**

*(en millions d'euros)*

		CP consommés 2010	CP consommés 2011	CP consommés 2012
Action 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »	Subventions aux communes minières	1,1	0,39	0,25
	Subventions aux communes en difficulté	1,4	1,54	1,4
	Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	147 euros	0 euro	0 euro
	Aides aux regroupements	13 017 euros	0,09	0 euro
	Autres subventions	1,4	0,97	0,95
	Programme de sécurité des établissements scolaires	0,9	0 euro	0,1
	Réparations de dégâts causés par les calamités publiques	23,9	22,46	13,7
	Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	4,4	3,78	2,8
Action 3 « Dotation générale de décentralisation »	Subventions pour travaux divers d'intérêt local	137,2	125,83	134,1
	DGD - concours particulier autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	87,9	87,9	87,9
	DGD - concours particulier ports maritimes	51,4	49,2	48,8
	DGD - concours particulier aérodromes	5	4	3,91
Action 4 « Dotations Outre-mer »	DGD - concours particulier bibliothèques municipales et départementales de prêt	76,4	80	80,4
	Dotations outre-mer	103,7	109,4	151,9

*Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2010, 2011 et 2012*

## **II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

La mission « Avances aux collectivités territoriales » comporte deux programmes correspondant aux deux sections du compte de concours financiers :

- la première section retrace les avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie ;
- la seconde section retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et à divers organismes.

Comme en 2011, le **solde du compte d'avances est excédentaire** (1,089 milliard d'euros).

### **Évolution du solde du compte d'avance**

*(en millions d'euros)*

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Solde du compte d'avance	- 453	- 458	- 1 453	+ 10 247	+ 696	+ 1 089

### **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 en 2011. 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 produits

<sup>1</sup> Aucune avance n'a été attribuée depuis 1996.

pétroliers (TICPE) 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*

Le programme 833 correspond donc à la **totalité des crédits consommés** du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », soit, en crédits de paiement (CP), **87,5 milliards** d'euros dont 81,5 milliards dédiés aux avances sur le montant des impositions locales.

Il faut noter que l'exercice 2012 est le premier au cours duquel le rythme et le calendrier des recettes et des dépenses du compte d'avances aux collectivités ont pu être stabilisés après la réforme de la fiscalité directe locale.

Alors qu'en 2011, le montant des avances versées était très sensiblement différent de celui de l'exécution 2010, il est relativement stable en 2012 par rapport à l'année précédente. Ainsi, pour l'action 1 « Avances sur le montant des impositions directes locales », une hausse de plus de 50 % de la consommation des CP en 2011 était observée par rapport à 2010. En 2012, la hausse n'est plus que de 4 %.

L'écart particulièrement important en 2011 pouvait s'expliquer par la modification du fonctionnement du compte résultant de la **suppression de la taxe professionnelle et de la création de nouvelles impositions locales**.

*b) Des performances en baisse*

Les indicateurs de performance mesurent les délais de versement des impôts collectés aux collectivités territoriales et l'intégralité de ces versements.

En 2011, vos rapporteurs spéciaux avaient relevé une détérioration générale des résultats, qui pouvait s'expliquer à la fois par le basculement sous Chorus au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et par les bouleversements induits par la réforme de la fiscalité directe locale. Aussi, vos rapporteurs spéciaux s'interrogeaient sur la capacité de l'administration à **revenir rapidement aux niveaux de performance antérieurs** à la réforme.

Deux indicateurs sur trois ont connu une amélioration en 2012 par rapport à 2011, sans toutefois encore atteindre les niveaux relevés en 2010.

### Résultats de performance du programme

Objectif	Indicateur	Résultat 2010	Résultat 2011	Résultat 2012	Objectif 2011 / 2012
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	99,5 %	91,60 %	97,08 %	100 %
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 %	89,70 %	85,08 %	100 %
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'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles, ainsi que les reversements des produits d'impôts auto-liquidés (en euros)	7 924 997,50	- 23 796 762	6 591 796	< 16 166 000 (2011)

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012

## B. UN COMPTE D'AVANCES À REDÉFINIR ?

### 1. Un compte d'avances peu clair

À l'occasion de l'examen des rapports annuels de performances 2010 et 2011 du compte d'avances, vos rapporteurs spéciaux en avaient souligné le **caractère indéchiffrable**.

Cette opinion est confirmée par l'analyse de l'exécution 2012 et des considérations émises par la Cour des comptes dans le cadre du rapport sur les résultats de l'exercice 2012. Au terme d'un examen d'ensemble du compte d'avances, elle admet son **impuissance à expliquer l'intégralité du solde, comme en 2010**.

La Cour des comptes 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 loi organique relative aux lois de finances (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. En conséquence, elle formule la recommandation suivante : « *une réflexion financière devrait être engagée sur l'utilité de la création d'un instrument budgétaire spécifique adapté aux opérations de recouvrement et d'avances* ».

*des impôts locaux transitant par l'actuel compte de concours financiers, propre à mieux rendre compte du coût pour l'Etat de la gestion de la fiscalité directe locale ».*

## **2. Les modalités de comptabilisation des opérations liées à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) engendrent un déséquilibre structurel du compte**

La Cour des comptes met en évidence deux spécificités du compte d'avance : d'une part, il est structurellement en excédent en raison des modalités de comptabilisation des opérations liées à la CVAE, et d'autre part, il est structurellement en déficit au titre des versements d'avances de TICPE aux départements.

En effet, au titre de ses recettes, le programme 833 perçoit, l'année N, les acomptes de CVAE versées par les entreprises. Les excédents versés sont constatés l'année suivante (N+1), et, dans les deux mois, ils sont remboursés aux entreprises : **ce remboursement transite par le programme 201 ; en 2012, son montant est de 656 millions d'euros.** L'année N+2, les sommes excédentaires (remboursées) sont déduites du programme 833 – il s'agit donc d'une diminution de recettes, **mais le programme 833 ne restitue jamais ces excédents au bénéfice du programme 201.** Aussi, les excédents ne viendront jamais en diminution du solde du compte d'avance (CAV), qui va donc les cumuler année après année. Le déficit potentiel au titre du programme 201 est compensé par un excédent à due concurrence du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». Aussi, « *compte tenu de la réduction significative de son solde débiteur depuis la suppression de la taxe professionnelle, le CAV pourrait donc présenter dans peu d'années un solde créditeur, laissant inexactement penser que l'Etat serait en avance sur les collectivités territoriales au titre de la fiscalité directe locale* ».

De plus, la Cour des comptes relève un déséquilibre structurel concernant la TIPCE : le montant avancé est garanti pour les départements au titre de la compensation des transferts de charges, quel que soit le montant de TIPCE effectivement perçu par l'Etat.

Selon les informations recueillis par vos rapporteurs spéciaux, la direction générale des finances publiques (DGFiP) mènerait actuellement des réflexions pour améliorer le schéma comptable d'enregistrement actuel.

## MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

**Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale**

<b>I. LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » EN 2012.....</b>	<b>366</b>
<b>A. UNE MISSION AUX PARTICULARITÉS FORTES.....</b>	<b>366</b>
1. <i>Des crédits évaluatifs.....</i>	366
2. <i>Des dépenses portant sur l'ensemble du système fiscal .....</i>	366
<b>B. UNE NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE</b>	
TENANT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION.....	367
1. <i>Une analyse nécessairement spécifique .....</i>	367
2. <i>Une information budgétaire à parfaire .....</i>	367
<b>C. UN APERÇU GÉNÉRAL DE LA GESTION 2012 .....</b>	<b>368</b>
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>369</b>
<b>A. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS</b>	
D'ÉTAT » .....	369
1. <i>Une légère sur-exécution qui tient en partie aux difficultés de prévision inhérentes à la mission.....</i>	370
2. <i>Une performance satisfaisante, mais des cibles qui pourraient être plus ambitieuses .....</i>	371
<b>B. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS</b>	
LOCAUX » .....	371
1. <i>Les ajustements intervenus en cours d'année n'ont pas suffi à couvrir les dépenses .....</i>	371
2. <i>L'information fournie par le Gouvernement demeure très insuffisante .....</i>	373

## I. LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » EN 2012

### A. UNE MISSION AUX PARTICULARITÉS FORTES

#### 1. Des crédits évaluatifs

En application de l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les crédits de la mission sont **évaluatifs** : « *les crédits relatifs (...) aux remboursements, restitutions et dégrèvements (...) ont un caractère évaluatif* ». En effet, 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 pourquoi, la LOLF prévoit également que, dans le cas d'un dépassement des crédits évaluatifs, « *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 2012. Ainsi, les trois lois de finances rectificatives (LFR) de 2012<sup>1</sup> ont modifié les crédits de cette mission.

#### 2. Des dépenses portant sur l'ensemble du système fiscal

Deux programmes composent la mission, l'un relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, l'autre concernant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Le **programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »** regroupe les dépenses que l'Etat est amené à restituer pour trois types de raisons :

- la **mécanique de l'impôt**, qui conduit à des régularisations d'acomptes, de paiements provisionnels, de trop-perçus, etc., notamment en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'impôt sur les sociétés ;

- les **politiques publiques**, lorsqu'elles reposent sur des crédits d'impôts qui excèdent 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.).

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative, de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative et de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative.

**Le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »** intègre 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.

Toutefois, **les dépenses liées aux effectifs et aux moyens dédiés à la gestion de ces crédits ne sont pas comptabilisées 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 ».

#### ***B. UNE NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE TENANT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION***

##### **1. Une analyse nécessairement spécifique**

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**, liés à l'application de la législation fiscale, que celle-ci soit générale ou dépende des choix opérés par les contribuables ou les collectivités territoriales, et résultent parfois de faits générateurs antérieurs à l'exercice en cours. Dans ces conditions, la dépense de remboursements et dégrèvements est bien davantage **constatée** par les gestionnaires que pilotée directement.

Par ailleurs, toute la dépense de la mission 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.

##### **2. 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

rapporteure spéciale<sup>1</sup>, la maquette du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » 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 modifications apportées à la maquette du programme 200 soient transposées au programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »,** dont la structure est inchangée depuis 2006. Ainsi, la Cour des comptes réitère en 2012 cette recommandation, tout en précisant que « *l'administration indique réfléchir à une refonte de la nomenclature du programme 201 (...). S'agissant du calendrier, la direction générale des finances publiques (DGFiP) indique qu'il dépendra de ses capacités budgétaires* ». **Votre rapporteure spéciale souhaite vivement que cette amélioration puisse être réalisée dans les meilleurs délais.**

De plus, votre rapporteure spéciale regrette que les dépenses dites « pour ordre » ne soient pas détaillées, notamment en ce qui concerne les dégrèvements d'impôts locaux.

### **C. UN APERÇU GÉNÉRAL DE LA GESTION 2012**

**Il s'agit de la mission la plus importante du budget général en termes de montant. La dépense exécutée a été de 90,6 milliards d'euros en 2012, pour une prévision de 91,6 milliards d'euros après ouvertures et annulations de crédits, soit un taux d'exécution de 98,9 %.**

A titre de rappel, l'exécution s'élevait à 84,39 milliards d'euros au cours de l'exercice 2011. **Le montant des crédits consommés en 2012 a donc connu une hausse significative à hauteur de 7 %** (soit 6,2 milliards d'euros), retrouvant un niveau proche de celui de l'exercice 2010.

La différence entre les crédits ouverts par la loi de finances initiale et l'exécution fait apparaître une sur-exécution à hauteur de 5,1 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros liés à une modification comptable<sup>2</sup>. Néanmoins, par rapport aux crédits ouverts lors de la dernière loi de finances rectificative, cet écart (hors modification comptable) est de 1,1 milliard d'euros.

Alors que, s'agissant du programme 200, le taux d'exécution des crédits ouverts s'élève à 98,3 %, le programme 201 enregistre une surconsommation des crédits, mais relativement faible (1,4 %).

---

<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> *A partir de 2012, les décharges et admissions en non-valeur relatives à l'impôt sur les sociétés, à la taxe sur la valeur ajoutée et aux droits de succession font l'objet d'une inscription en recettes pour ordre sur leurs lignes respectives. Elles sont compensées par l'inscription, pour un montant égal, de dépenses pour ordre sur la mission « Remboursements et dégrèvements », ce qui explique le surplus de dépenses constaté.*

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### **A. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »**

La loi de finances initiale 2012 prévoyait 75,2 milliards d'euros pour le programme 200. Les trois lois de finances rectificatives de l'année 2012 ont porté le total des crédits ouverts à 80,3 milliards d'euros, soit une hausse de 5,1 milliards d'euros (6,8 %). Mais il s'agit pour 2,3 milliards d'euros d'une correction comptable (*cf. supra*). **A écritures comptables constantes, les lois de finances rectificatives ont porté les crédits à 78 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,8 milliards d'euros (+ 3,8 %).**

**La dépense exécutée s'élève à 76,7 milliards d'euros**, soit un taux de consommation de 98,3 % des crédits disponibles et de 102 % des crédits ouverts. Cette dépense est en **hausse de 5,2 % par rapport à 2011**, où elle s'était élevée à 72,9 milliards d'euros.

#### **Crédits ouverts et exécutés sur le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »**

*(en CP, à écritures comptables constantes) (en millions d'euros)*

	Prévisions LFI 2012	Crédits ouverts en LFR 1-2-3	Ecart LFR 3 – LFI	Exécution 2012	Ecart exécution – LFR 3
<b>Action 11 « Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt »</b>	59 723	62 480	2 757 + 4,6 %	62 765	285 + 0,5 %
<b>Action 12 « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques »</b>	8 635	7 780	- 855 - 9,9 %	7 673	- 107 - 1,4 %
<b>Action 13 « Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat »</b>	6 796	7 721	925 + 13,6 %	6 261	- 1 460 - 18,9 %
<b>Total du programme</b>	75 154	77 981	2 827 + 3,8 %	76 699	- 1 282 - 1,6 %

*Source : Rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012 et rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2012 de la Cour des comptes*

## **1. Une légère sur-exécution qui tient en partie aux difficultés de prévision inhérentes à la mission**

**Pour l'action 11 « Mécanique de l'impôt »,** des crédits supplémentaires ont été ouverts à hauteur de 2,8 milliards d'euros en CP. Les montants exécutés ont atteint **62,8 milliards d'euros**, soit 104,6 % des crédits initiaux et 100,5 % des crédits ouverts. L'essentiel de cette hausse s'explique par la sensibilité des remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés (IS) et de crédits TVA à la **conjoncture économique**, dont les variations sont parfois contraires en cours d'année. En ce qui concerne le bouclier fiscal, après une estimation initiale trop optimiste fondée sur l'obligation d'auto-imputation, les montants restitués ont été réévalués à la hausse en cours d'année, avant l'extinction du dispositif pour l'exercice 2013.

**Pour l'action 12 « Politiques publiques »,** les crédits ouverts ont été abaissés de 855 millions d'euros en cours d'exercice. Les montants exécutés ont atteint **7,8 milliards d'euros**, soit 88,9 % des crédits initiaux et 98,6 % des crédits ouverts. Cette baisse est assez largement imputable à la **suppression du régime du bénéfice mondial consolidé en 2011**, ce qui explique, pour l'IS, une exécution de 2,3 milliards d'euros au lieu des 3,2 milliards d'euros initialement prévus. Votre rapporteure spéciale rejoint cependant les remarques de la Cour des comptes qui **regrette que cette correction n'ait pas été anticipée dès la loi de finances initiale**. Les corrections portant sur la prime pour l'emploi (PPE), sur l'impôt sur le revenu, sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et sur la contribution à l'audiovisuel public se compensent à peu près. Les montants prévus en loi de finances initiale étaient déjà en baisse par rapport à 2011, du fait notamment du gel des barèmes de l'impôt sur le revenu et de la PPE, et du resserrement de plusieurs crédits d'impôt.

**L'écart entre les prévisions et l'exécution de l'action 13 « Gestion de l'impôt » est bien plus marqué.** Si 925 millions d'euros ont été ouverts en cours d'année, soit une hausse de 13,6 % des crédits de la loi de finances initiale, **l'exécution de 6,3 milliards d'euros se révèle finalement inférieure de 18,9 % aux crédits ouverts (7,7 milliards d'euros)** et de 7,9 % aux crédits initiaux. Cet écart important s'explique surtout par **l'ouverture de 1,1 milliard d'euros par la deuxième loi de finances rectificative dans le cadre du contentieux OPCVM, dont seulement 16 millions d'euros ont finalement été exécutés**. Les crédits prévus au titre du contentieux précompte (750 millions d'euros), ajoutés par la première loi de finances rectificative, ont quant à eux été supprimés par la deuxième loi de finances rectificative en vue de leur report sur un prochain exercice.

## **2. Une performance satisfaisante, mais des cibles qui pourraient être plus ambitieuses**

Le programme 200 comporte trois indicateurs de performance, qui mesurent la qualité de service aux usagers. **Tous les trois obtiennent de bons résultats**, très proches de ceux de l'année 2011 dans le cas du « *taux de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitution d'impôts sur les sociétés remboursés dans un délai inférieur ou égal à 30 jours* » (89,43 % en 2012 pour 89,52 % en 2011) et du « *taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public* » (97,96 % en 2012 pour 98 % en 2011). Quant à l'« *ancienneté des demandes de remboursement de crédit TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours* », celle-ci s'améliore nettement, avec une moyenne de 56 jours en 2012 contre 65,3 jours en 2011.

Ces bons résultats suggèrent que les services de la DGFiP ont su s'adapter aux contraintes issues de la réorganisation de 2008 et aux nouvelles missions dévolues aux cellules des services des impôts des entreprises (SIE). **Compte tenu de ces bons résultats, votre rapporteure spéciale s'interroge sur le relatif manque d'ambition des cibles fixées dans les projets annuels de performances**, notamment en ce qui concerne les remboursements de crédits TVA à 30 jours : la cible reste fixée à 80 % en 2012 puis en 2013, en dépit d'un dépassement de près de dix points depuis plusieurs années consécutives.

## **B. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »**

### **1. Les ajustements intervenus en cours d'année n'ont pas suffi à couvrir les dépenses**

L'analyse de l'exécution de l'exercice 2011 mettait en évidence une modification d'ampleur de l'exécution entre les années 2010 et 2011, en raison de la mise en place de la réforme de la fiscalité locale.

Les dépenses du programme 201 sont supérieures aux crédits votés : le taux de consommation des crédits initialement prévus est de 111,49 %. **Les ajustements opérés à l'occasion de deux lois de finances rectificatives ont permis de couvrir une partie de la dépense, le taux de consommation des crédits ouverts diminuant à 101,38 %.**

La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 a annulé 81 millions d'euros de crédits, tandis que celle du 29 décembre 2012 a ouvert 1,1 milliard d'euros de crédits supplémentaires, soit une ouverture de crédits de 1 milliard d'euros sur l'ensemble de l'exercice.

### Analyse des dépenses par action

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	Prévision LFR	Exécution 2012	Exécution 2011	Explications
Action 1 « Taxe professionnelle (TP) et contribution économique territoriale (CET) et autres impôts économiques créés ou modifiés dans le cadre de la réforme de la TP »	5,610	6,510	6,829	6,743	<p><b>L'ouverture de crédits supplémentaires n'a pas permis de couvrir les dépenses effectives.</b> Cet écart est notamment dû à une moindre diminution de certains dégrèvements qu'anticipée, et <b>des restitutions d'excédents d'acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) supérieures à l'hypothèse retenue</b>, cette dernière considérant que les entreprises auraient mieux estimé leur valeur ajoutée en 2011 par rapport à 2010.</p> <p>La légère hausse des dépenses par rapport à 2011 (1 %) s'explique par le dynamisme du dégrèvement barémique de CVAE.</p>
Action 2 « Taxes foncières »	0,799	0,820	0,838	0,858	<p><b>Malgré l'ouverture de crédits supplémentaires (+ 21 millions d'euros) subsiste un écart de 18 millions d'euros entre l'exécution et la prévision</b> en raison de dépenses supplémentaires liées aux remises gracieuses et contentieuses.</p> <p>La diminution (- 2 %) constatée en 2012 s'explique par la diminution du coût du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour pertes de récoltes ou de bétail.</p>
Action 3 « taxe d'habitation » (TH)	3,476	3,570	3,364	3,425	La diminution par rapport à l'exécution 2011 (-2 %) s'explique par l'incidence du gel du barème de l'impôt sur le revenu sur les dégrèvements de TH.
Action 4 « admission en non valeur (ANV) d'impôts locaux »	0,400	0,410	0,435	0,454	<p>Malgré une hausse des crédits ouverts en LFR3, la consommation a été supérieure aux prévisions.</p> <p>La baisse constatée par rapport à 2011 (- 4 %) s'explique par la diminution des ANV afférentes à la TP ou à la CFE.</p>
	10,286	11,310	11,466	11,480	

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012

Ainsi, **l'analyse de l'exécution confirme la difficulté de la prévision**, mais les informations fournies pour comprendre les écarts constatés demeurent insuffisantes.

## 2. L'information fournie par le Gouvernement demeure très insuffisante

### *a) Une absence d'informations détaillées sur les mouvements de crédits par actions*

Les crédits de cette mission sont nécessairement évaluatifs et des mouvements de crédits fréquents, voire d'ampleur, sont justifiés et même nécessaire (*cf. supra*). Il n'en demeure pas moins que **le rapport annuel de performances devrait fournir une information plus précise et plus fiable s'agissant de la justification et de la répartition de ces mouvements de crédits**, ne serait-ce qu'entre les actions.

En effet, si les prévisions initiales, difficiles, doivent nécessairement être ajustées en cours d'exercice, il n'en demeure pas moins que les estimations sur lesquelles se fondent ces mouvements de crédits sont trop limitées.

### *b) Des explications souvent lacunaires*

Les explications fournies sont, au regard des sommes en jeu, très insuffisantes, et ne permettent pas d'avoir une bonne appréciation des effets des politiques publiques.

Par exemple, l'action 3 relative à la taxe d'habitation (TH) regroupe à la fois les dépenses exécutées à la suite de réclamations contentieuses ou gracieuses, le plafonnement de la TH en fonction du revenu, le dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées et le dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

**La répartition des crédits (soit 3,364 milliards d'euros) entre ces différentes sous-actions ne figure pas dans le rapport annuel de performances.**

Selon la Cour des comptes, « *l'administration indique qu'une refonte des nomenclatures est programmée, qui permette d'identifier plus précisément les principales politiques publiques* ».

**Votre rapporteure spéciale sera très attentive à la mise en place effective et dans les meilleurs délais de cette nouvelle maquette, et, si celle-ci ne pouvait figurer dans le prochain rapport annuel de performances, il devrait néanmoins fournir des informations plus précises et détaillées.**

## MISSION « SANTÉ »

**M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial**

<b>I. LA MISSION « SANTÉ » EN 2012 .....</b>	<b>375</b>
A. UNE MISSION DONT LE PÉRIMÈTRE S'ÉTEND AU RYTHME DES RÉFORMES SANITAIRES.....	375
1. <i>Une architecture de la mission stabilisée malgré un périmètre en extension .....</i>	375
2. <i>Les réformes intervenues au cours de l'année 2012.....</i>	375
B. UNE LECTURE DE L'EXÉCUTION 2012 PERTURBÉE PAR LA CONSTITUTION D'UNE DETTE VIS-À-VIS DE LA CNAMTS .....	376
1. <i>A périmètre constant, le respect des plafonds fixés par la loi de programmation pluriannuelle.....</i>	376
2. <i>Une exécution en apparence équilibrée.....</i>	377
3. <i>Les sommes dues à la CNAMTS au titre des dépenses d'AME.....</i>	378
C. DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE, DONT LE COÛT EST SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS DE LA MISSION.....	379
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>382</b>
A. LE PROGRAMME 204 « PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS ».....	382
1. <i>Les annulations et mouvements de crédits du programme 204 .....</i>	382
2. <i>Une mesure de la performance des crédits gérés par les ARS perfectible .....</i>	382
B. LE PROGRAMME 183 « PROTECTION MALADIE ».....	383
1. <i>La nécessité de renforcer le suivi des dépenses d'AME.....</i>	383
2. <i>Une mesure de la performance des dépenses d'AME à affiner .....</i>	385

## I. LA MISSION « SANTÉ » EN 2012

### ***A. UNE MISSION DONT LE PÉRIMÈTRE S'ÉTEND AU RYTHME DES RÉFORMES SANITAIRES***

#### **1. Une architecture de la mission stabilisée malgré un périmètre en extension**

Le périmètre de la mission « Santé » demeure limité dès lors que **l'essentiel des problématiques de santé relève du champ des lois de financement de la sécurité sociale**. Toutefois, cette mission, pilotée par le ministère des affaires sociales et de la santé, constitue un outil essentiel mis à la disposition du Gouvernement afin de développer la prévention, d'organiser l'offre de soins et d'assurer la sécurité sanitaire. 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.

**Le périmètre de la mission a été étendu en 2012.** Le programme 204 prend désormais en charge le **financement de la nouvelle agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)**, ainsi que celui des comités de protection des personnes (CPP) et du centre national de gestion des essais de produits de santé (CeNGEPS). En outre, certaines compétences sanitaires des conseils généraux (vaccination, dépistage des cancers, lutte contre la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles) continuent d'être recentralisées.

#### **2. Les réformes intervenues au cours de l'année 2012**

Trois réformes ont été menées dans le cadre de la mission « Santé » au cours de l'exercice 2012 :

- la **refonte du système de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé**, opérée par la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire et des produits de santé<sup>1</sup>. 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), financée exclusivement par une subvention de l'Etat, versée depuis le programme 204 de la mission « Santé » ;

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.*

**- la suppression du droit de timbre et de la procédure d'agrément préalable en matière de soins hospitaliers coûteux pour les demandeurs majeurs de l'aide médicale d'Etat (AME).** Conformément à un engagement du Président de la République, la deuxième loi de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup> est revenue sur ces mesures, introduites par la loi de finances pour 2011<sup>2</sup>, qui écartaient le dispositif d'AME de sa vocation initiale ;

**- la mise en œuvre effective du Fonds d'intervention régionale (FIR),** à partir du 1<sup>er</sup> mars 2012. Ce fonds regroupe les crédits relevant de la prévention, de la promotion de la santé et de la veille et sécurité sanitaire, en provenance de différents organismes<sup>3</sup>, à destination des agences régionales de santé (ARS).

#### ***B. UNE LECTURE DE L'EXÉCUTION 2012 PERTURBÉE PAR LA CONSTITUTION D'UNE DETTE VIS-À-VIS DE LA CNAMTS***

##### **1. A périmètre constant, le respect des plafonds fixés par la loi de programmation pluriannuelle**

En 2012, **1 317 millions d'euros de crédits de paiement ont été globalement consommés** dans le cadre de la mission « Santé », soit **une augmentation de 7,4 %** par rapport à l'exercice 2011.

Cette progression s'explique principalement par les changements de périmètre du programme 204, en particulier le financement du nouveau système de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. **Si l'on retranche les crédits liés aux modifications du périmètre de la mission** (soit un total de 150,5 millions d'euros), **la mission prise en son entier respecte les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>4</sup>, tant en programmation qu'en exécution.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>3</sup> Permanence des soins ambulatoires et en établissements de santé (PDSA et PDSES), fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (Fiqcs), fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (Fmespp).

<sup>4</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

**Impact des changements de périmètre de la mission sur les crédits**  
(en millions d'euros)

Etapes	Montants
PLF 2012 tel que prévu dans la LPFP	1 225,8
Budgétisation de l'ANSM	134,9
Budgétisation du CPP et du CeNGEPS	13,5
Recentralisation sanitaire	2,1
LFI 2012	1 376,3
Total des crédits consommés	1 317,3

*Source : projet annuel de performances de la mission « Santé » annexé au projet de loi de finances pour 2012 et Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Mission « Santé »*

## 2. Une exécution en apparence équilibrée

1 376,27 millions d'euros d'AE et de CP ont été ouverts en LFI 2012 au titre de la mission « Santé ». La consommation effective a été de 1 318,20 millions d'euros en AE et de 1 317,31 millions d'euros en CP. De ce fait, **la mission présente un taux de consommation de 95,78 % des AE et de 95,72 % des CP initialement prévus.**

Cette **exécution** des crédits de la mission inférieure aux prévisions apparaît **de prime abord en rupture avec les deux années précédentes**, où la consommation des crédits était proche de 100 %. En 2011, les taux d'exécution des crédits en AE et CP s'élevaient respectivement à 99,96 % et 100,36 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

**Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés**

(en euros)

Programmes	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	738 272 348	638 705 814 (86,51 %)	738 272 348	682 824 381 (92,49 %)
183 - Protection maladie	638 003 000	634 490 435 (99,44 %)	638 003 000	634 490 507 (99,44 %)
<b>Total</b>	<b>1 376 275 348</b>	<b>1 318 196 249 (95,78 %)</b>	<b>1 376 275 348</b>	<b>1 317 314 888 (95,72 %)</b>

*Source : rapport annuel de performances de la mission « Santé » annexé au projet de loi de règlement pour 2012*

Pour la troisième année consécutive, l'autorisation budgétaire a donc été formellement respectée. La situation apparaît néanmoins contrastée si l'on distingue l'exécution des programmes 204 et 183. En effet, **les chiffres de l'exécution 2012 présentés dans le rapport annuel de performances de la mission « Santé » ne tiennent pas compte des sommes dues par l'Etat à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)**, au titre des dépenses de l'action 2 « Aide médicale d'Etat (AME) » du programme 183.

**Si l'on ajoute la dette constituée vis-à-vis de la CNAMTS pour l'exercice 2012** (soit 32,5 millions d'euros) aux crédits consommés dans le cadre du programme 183, **le taux d'exécution du programme 183 est de 104,5 %** en AE et CP, tandis que **celui de la mission dans son ensemble est de 98,1 %** en AE et CP.

### **3. Les sommes dues à la CNAMTS au titre des dépenses d'AME**

L'aide médicale d'Etat (AME) de droit commun<sup>1</sup>, visant à financer les soins des personnes étrangères en situation irrégulière, est gérée par le régime général d'assurance maladie (CNAMTS). Celui-ci avance les dépenses d'AME, qui lui sont remboursées par l'Etat.

C'est uniquement dans la partie relative à la « justification au premier euro » du programme 183 qu'est mentionnée la dette de l'Etat vis-à-vis de la CNAMTS. **En 2012, 32,5 millions d'euros** de dépenses d'AME de droit commun ont été avancées par la CNAMTS sans être remboursées par le programme 183. A cette dette de 32,5 millions d'euros pour l'année 2012, s'ajoute une dette de 6,2 millions d'euros pour l'exercice 2011. **Au total, les sommes dues par l'Etat à la CNAMTS au titre de l'AME s'élevaient à 38,8 millions d'euros au 31 décembre 2012.**

Le rapport annuel de performances de la mission « Santé » justifie cette situation par le fait que : « *les dernières données disponibles lors de l'élaboration du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année<sup>2</sup>, soit celles au 31 août 2012, étaient conformes aux prévisions initiales et ne permettaient pas d'identifier le dérapage finalement constaté en fin d'année* ».

S'il convient d'admettre le caractère peu maîtrisable des dépenses de transfert de la mission « Santé », l'estimation des besoins de financement de

---

<sup>1</sup> *L'aide médicale d'Etat (AME) recouvre trois dispositifs principaux : l'AME de droit commun qui assure la couverture des soins des personnes étrangères en situation irrégulière résidant en France depuis plus de trois mois, les soins urgents pour les personnes qui ne sont pas éligibles à l'AME, l'AME humanitaire accordée au cas par cas pour les personnes ne résidant pas habituellement sur le territoire français.*

<sup>2</sup> *A la mi-octobre 2012.*

l'AME, lors de la préparation du PLFR de fin d'année, aurait pu tenir compte des éléments de contexte suivants :

- la dette de 6,2 millions d'euros vis-à-vis de la CNAMTS constatée au 31 décembre 2011 ;

- les modifications introduites par la LFR du 16 août 2012<sup>1</sup> consistant à supprimer le droit de timbre de trente euros, à compter du 4 juillet 2012, ainsi que l'agrément préalable pour soins coûteux.

Au regard de cette situation, la Cour des comptes souligne la « **régularité fragile de l'exécution budgétaire** » en 2012<sup>2</sup>. Les dépenses du dispositif d'AME non couvertes par le budget 2012 devront en effet être reportées sur l'exercice 2013, ce qui constitue pour la Cour des comptes une dérogation au principe d'annualité.

### ***C. DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE, DONT LE COÛT EST SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS DE LA MISSION***

Dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2012, **le coût total des dépenses fiscales rattachées à la mission « Santé » est estimé à 2 565 millions d'euros**, dont 2 209 millions d'euros pour le programme 204 et 356 millions d'euros pour le programme 183.

**Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Santé » continuent d'être supérieures, de plus de 86 %, aux crédits dont dispose la mission**, malgré la transformation de l'exonération totale de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) en faveur des contrats « responsables et solidaires » en exonération partielle, en loi de finances initiale pour 2011<sup>3</sup>.

**Les dépenses fiscales sont en hausse de 32 % par rapport à 2011 et de 40 % par rapport aux prévisions initiales pour 2012.** Ceci s'explique principalement par la forte progression de la dépense fiscale relative au taux réduit de 2,10 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins (+ 630 millions d'euros en 2012). Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dit « rapport Guillaume », a considéré ce dispositif comme efficace dans la mesure où il « permet d'alléger les charges de l'assurance maladie sur les produits remboursés tout en bénéficiant également aux malades les plus modestes qui ne disposent pas d'une complémentaire santé ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>2</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Mission « Santé ».

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. L'exonération totale de TSCA dont bénéficiaient les contrats d'assurance maladie complémentaires « solidaires et responsables » a été remplacée par un taux d'imposition intermédiaire de 3,5 %.

Néanmoins, 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>1</sup>, **ont représenté un coût de 670 millions d'euros en 2012**. En outre, sur les douze dépenses fiscales de la mission, quatre ne sont pas chiffrables.

---

<sup>1</sup> Cf. la légende du tableau ci-dessous.

## Dépenses fiscales sur les impôts d'Etat contribuant au programme de manière principale

	Chiffrage initial pour 2012 (1)	Chiffrage définitif pour 2012 (1)	Chiffrage pour 2013 (1)	Evaluation (2)
Taux de 2,10 % de TVA applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 140	1 820	1 920	3
Exonérations des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et cotteeuses »	240	320	320	0
Taux de 5,5 % de TVA pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	40	50	50	3
Déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés	10	10	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	7	7	1
Exonération des plus-values réalisées à l'occasion de la reconversion des débits de boissons	1	2	2	-
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	nc	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	340	350	350	0
Exonération des indemnités versées aux victimes de l'amiante	10	6	6	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	-	-	225	-
Exonérations prévues en faveur de certains organismes et de certains contrats	nc	nc	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	nc	nc	-
<b>Coût total des dépenses fiscales</b>	<b>1 786</b>	<b>2 565</b>	<b>2 892</b>	

(1) en millions d'euros. « nc » : non chiffrable ; « - » : dépense fiscale supprimée ou non encore créée.

(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 efficience, 3 constituant le score maximum. « - » : non évaluée.

Sources : rapport annuel de performances pour 2012, projet annuel de performances pour 2013 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 annulations et mouvements de crédits du programme 204**

Contrairement aux exercices 2010 et 2011, l'exécution 2012 n'a pas été marquée par des ponctions sur le programme 204 afin d'abonder le programme 183.

La réserve de précaution initiale (36,5 millions d'euros), ainsi que les 6,8 millions d'euros ayant fait l'objet d'un surgel en cours de gestion, n'ont pas été consommés. La totalité des crédits mis en réserve a été annulée par la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup> (à hauteur de 19,4 millions d'euros), puis par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012<sup>2</sup> (à hauteur de 24,2 millions d'euros).

En outre, un décret de virement du 16 octobre 2012 a annulé 3 millions d'euros sur le programme 204 au bénéfice du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », afin de financer la mise en œuvre des systèmes d'information des agences régionales de santé (ARS).

Au total, les crédits disponibles du programme 204 ont été inférieurs de 52,3 millions d'euros aux crédits votés (738,2 millions d'euros).

#### **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. En particulier, la traçabilité des crédits versés par le fonds d'intervention régionale (FIR) aux ARS apparaît encore insuffisante.

La présentation, selon la nomenclature des actions de la mission, des crédits provenant du programme 204 attribués aux ARS constitue un progrès. Toutefois, votre rapporteur spécial regrette à nouveau l'absence de données consolidées relatives aux dépenses des ARS.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

**Ventilation des crédits affectés aux actions de santé publique  
du programme 204 consommés par les ARS**

*(en millions d'euros)*

<b>Intitulé de l'action</b>	<b>Montant des crédits en 2011</b>	<b>Montant des crédits en 2012</b>
Action 11 : Pilotage de la politique de santé publique	24,90	21,40
Action 12 : Accès à la santé et éducation à la santé	17,56	20,45
Action 13 : Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins	71,53	66,01
Action 14 : Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	51,51	50,13
Action 15 : Prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation	12,61	13,15
Action 16 : Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	0,12	0,25
<b>Total</b>	<b>178,23</b>	<b>171,39</b>

*Source : réponses aux questionnaires budgétaires et rapport annuel de performances pour 2012 de la mission « Santé »*

L'éclatement du financement des agences entre le programme 204, le programme 124, les régimes obligatoires d'assurance maladie, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les collectivités territoriales ne permet pas d'identifier le montant global et la catégorie des dépenses dédiées au financement des différentes actions de santé publique. **Le montant total des crédits affectés aux ARS a représenté 1 319 millions d'euros en 2012, dont seulement 13 % étaient inscrits dans la mission « Santé ».**

***B. LE PROGRAMME 183 « PROTECTION MALADIE »***

**1. La nécessité de renforcer le suivi des dépenses d'AME**

Depuis 2008, des efforts ont été réalisés afin de mettre fin à la sous-budgétisation persistante des dispositifs d'AME. Néanmoins, les crédits programmés au titre de l'AME en 2012 (588 millions d'euros, soit un niveau équivalent à celui de 2011) se sont à nouveau révélés insuffisants. **Un besoin de financement de 32,5 millions d'euros pour l'AME de droit commun a été constaté au terme de l'exercice 2012.**

### Evolution des dépenses de l'action « Aide médicale d'Etat » (AME)

(en millions d'euros)

Dispositif	Dépenses 2011	Dépenses 2012	Variation
AME de droit commun (hors sommes dues à la CNAMTS)	584,93	546,21	- 6,6 %
AME de droit commun (dont sommes dues à la CNAMTS)	591,13	578,71	- 0,2 %
Soins urgents	40,00	40,00	-
Autres dispositifs d'AME	1,25	1,27	+ 0,02 %
Total (dont sommes dues à la CNAMTS)	632,38	619,98	- 0,2 %

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances pour 2011 et 2012 de la mission « Santé »

Le surcroît de dépenses d'AME de droit commun, par rapport à la budgétisation initiale, peut s'expliquer par :

**- la baisse moins importante que prévu du coût des prestations hospitalières** dispensées au titre de l'AME (8 % au lieu de 13 % attendus). La réforme de la tarification des séjours hospitaliers dans le champ « médecine chirurgie obstétrique » n'a permis de réaliser qu'une économie de 54 millions d'euros en 2012, contre 129 millions d'euros initialement prévus ;

**- les effets ambigus du droit de timbre et de l'agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux, introduits en 2011 et supprimés en 2012<sup>1</sup>. En plus d'être regrettables d'un point de vue humanitaire, ces mesures n'ont pas permis de réaliser que des économies budgétaires médiocres.** En entraînant un retard d'accès aux soins, elles ont eu pour conséquence d'une part, **une hausse du nombre de patients** admis en établissement public de santé au titre de l'AME (+3 % sur les trois premiers trimestres de 2012 par rapport à 2011 selon la CNAMTS) et, d'autre part, un **allongement de la durée des séjours** en établissements publics de santé, en raison de l'**aggravation des pathologies constatées**.

Au regard des difficultés récurrentes de prévision des dépenses d'AME, la recommandation de la Cour des comptes de « **mettre en place une observation continue et partagée (notamment avec l'assurance maladie et les hôpitaux) de la chaîne de dépense liée aux soins financés par l'AME afin d'en identifier les paramètres déterminants** »<sup>2</sup> apparaît particulièrement pertinente.

<sup>1</sup> Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>2</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2012 – Mission « Santé ».

## **2. Une mesure de la performance des dépenses d'AME à affiner**

En dépit des diverses préconisations de la Cour des comptes, du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> et de votre rapporteur spécial, les réflexions concernant l'élaboration de **nouveaux indicateurs mesurant l'état de santé et l'accès aux soins des bénéficiaires de l'AME**, inspirés de ceux existant pour le dispositif de la couverture médicale universelle complémentaire (CMU-c), n'ont toujours pas abouti.

Par ailleurs, il serait utile de faire figurer l'un des indicateurs du programme 183 au niveau des indicateurs de la mission. Les trois indicateurs présentés comme « les plus représentatifs de la mission » se rattachent en effet tous au programme 204.

---

<sup>1</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 » :  
PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET  
« GENDARMERIE NATIONALE »**

**M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial**

<b>I. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE TENDUE.....</b>	387
A. L'EXÉCUTION CORRECTE DES CRÉDITS .....	387
B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	388
C. L'INSOUTENABILITÉ DU BUDGET SANS LE DÉBLOCAGE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION DÈS LE DÉBUT DE L'EXERCICE .....	388
<b>II. DES ARBITRAGES BUDGÉTAIRES DIFFICILES .....</b>	390
A. LA GESTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE .....	390
B. LA QUESTION DU MAINTIEN DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES .....	392
C. UNE NOUVELLE STRATÉGIE BASÉE SUR LA CRÉATION DE « ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRES » (ZSP) .....	393
<b>III. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE .....</b>	394
A. LE PILOTAGE RENOUVELLÉ .....	394
B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS .....	395

## I. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE TENDUE

### A. L'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.

En 2012, l'architecture budgétaire de cette mission est restée inchangée avec 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.

Il convient toutefois de rappeler qu'avec la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 une modification substantielle est intervenue : le programme 207 « Sécurité et éducation routières » (en provenance de la mission « Ecologie, développement et aménagement durable ») a intégré la mission « Sécurité ».

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Sécurité » sont présentées dans le tableau suivant.

#### Données générales d'exécution de la mission « Sécurité »

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Police nationale	9 266,50	9 201,00	9 444,80	9 232,20	9 127,70	9 205,30	98,5%	100,0%	96,6%	99,7%
Gendarmerie nationale	7 886,20	7 846,70	8 115,30	7 854,90	7 881,90	7 849,30	99,9%	100,0%	97,1%	99,9%
Total	<b>17 152,70</b>	<b>17 047,70</b>	<b>17 560,10</b>	<b>17 087,10</b>	<b>17 009,60</b>	<b>17 054,60</b>	<b>99,2%</b>	<b>100,0%</b>	<b>96,9%</b>	<b>99,8%</b>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

En dépit d'une très légère surconsommation en CP (6,9 millions d'euros), on peut néanmoins considérer que l'autorisation de dépense accordée en loi de finances initiale (LFI) a bien été respectée en 2012. Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI a en effet été de 99,2 % pour les AE, il a été de quasiment 100 % pour les CP.

## ***B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE***

**La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010** de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoyait pour l'exercice 2012 des crédits en progression de 2,08 % pour les AE et de 1,45 % pour les CP.

A l'échelle de la mission, les crédits ouverts ont dépassé ces plafonds de 2,3 % en AE et 0,14 % en CP. Toutefois, **les dépenses ont été inférieures aux plafonds définis par la loi de programmation.**

### **Respect du budget triennal 2011-2013**

*(en millions d'euros)*

	AE		CP	
	2011	2012	2011	2012
Budget triennal	16 818,1	17 168,3	16 819,5	17 063,3
Crédits ouverts	17 334,1	17 560,1	16 823,3	17 087,2
Ecart	516,0	391,8	3,8	23,9
Dépenses exécutées	16 862,5	17 009,4	16 806,8	17 054,3
Ecart	44,4	- 158,9	- 12,7	- 9,0

*Source : DEPAFI*

Pour mémoire, à compter de l'exercice 2013 la mission « Sécurité » est soumise à un nouvel encadrement de sa norme de dépense en application de la **loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.**

## ***C. L'INSOUTENABILITÉ DU BUDGET SANS LE DÉBLOCAGE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION DÈS LE DÉBUT DE L'EXERCICE***

Le respect de l'autorisation initialement accordée par le Parlement en loi de finances ainsi que la trajectoire conforme à la programmation triennale ne doivent pour autant pas occulter de **très fortes tensions sur le budget** de la mission « Sécurité » au cours de l'exercice 2012.

**La décision (non prévue lors de l'élaboration initiale du budget pour 2012) de prolonger le « plan de mobilisation des forces de sécurité »<sup>1</sup> lancé en 2011 a eu en effet pour conséquence de maintenir la pression**

<sup>1</sup> Ce plan de « mobilisation des forces de sécurité » avait été annoncé en juin 2011 avec pour objectif d'augmenter la présence et la visibilité de la police et de la gendarmerie. Il n'avait toutefois pas initialement vocation à devenir pérenne.

budgétaire liée au recrutement des 800 adjoints de sécurité (ADS) et des 200 gendarmes adjoints volontaires (GAV) dans le cadre de ce plan.

Dès le 4 janvier 2012, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) avait d'ailleurs souligné **l'impasse budgétaire prévisible**. Il avait ainsi apposé son visa sur la programmation budgétaire initiale tout en l'assortissant d'avertissements explicites : « *Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (...) appose son visa pour permettre la mise en place des crédits, bien que cette programmation ne soit pas soutenable hors mise en réserve sur le titre 2* ».

Pour le **programme « Police nationale »**, le ministère de l'intérieur a demandé, le 14 décembre 2011, la levée de la réserve de précaution, pour le début de l'exercice, à hauteur de 40,7 millions d'euros sur le titre 2 en arguant de la prolongation du « plan de mobilisation », des recrutements effectués, de l'emploi accru des réservistes et du mécanisme « d'optimisation opérationnelle des forces de police » (c'est-à-dire l'indemnisation des heures supplémentaires). Le ministère prévoyait dans son document initial prévisionnel de gestion une quasi saturation du plafond d'emplois du programme avec une consommation de 143 678 ETPT pour 143 689 ETPT autorisés. Cette saturation du plafond ne pouvait être réalisée que par une surconsommation des crédits de titre 2 à hauteur de 19,9 millions d'euros, couverte par la levée partielle de la réserve de précaution.

Hors titre 2 et toujours au sein du programme « Police nationale », les prévisions faisaient ressortir un besoin de **56,7 millions d'euros** en CP, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son « *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme – Exercice 2012 – Sécurité* »<sup>1</sup>. Ce besoin ne pouvait, lui aussi, être couvert que par la levée de la réserve. Il correspondait au paiement des frais de fourrière<sup>2</sup>, au fonctionnement d'une plate-forme technique mutualisée avec le ministère de la défense<sup>3</sup> et à un surcoût induit par l'organisation de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC).

S'agissant du **programme « Gendarmerie nationale »**, plusieurs dépassements des crédits ouverts sur le titre 2 étaient également prévus par le ministère :

- **9,6 millions d'euros** sur l'enveloppe dédiée à l'emploi des réservistes, du fait du renouvellement non anticipé du « plan de mobilisation des forces » ;

- 3,3 millions d'euros (à rapporter aux 11 millions d'euros initialement budgétés) pour l'enveloppe destinée aux opérations extérieures (OPEX).

---

<sup>1</sup> Mai 2013.

<sup>2</sup> Le ministère invoque à ce sujet un courrier du ministre du budget de 2006 pour justifier cette non-budgétisation.

<sup>3</sup> Cette dépense, de 8,5 millions d'euros en 2012, n'a jamais été explicitée dans les documents budgétaires (PAP, RAP) et a toujours été financée par le dégel de la réserve.

Ces dépassements devaient être couverts par le **dégel de la réserve de précaution**. La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique à hauteur de 8,3 millions d'euros était également envisagée.

Eu égard à ces éléments, **votre rapporteur spécial souligne que le recours à la réserve de précaution dès le début de l'exercice budgétaire souligne la trajectoire budgétaire particulièrement tendue de la mission « Sécurité » et de chacun de ses deux programmes. Il rappelle que cette levée ne peut constituer un mode de gestion pérenne : la réserve de précaution est destinée à faire face à des aléas de gestion ou à des erreurs de prévision, et non à couvrir des besoins courants ou anticipés.**

## II. DES ARBITRAGES BUDGÉTAIRES DIFFICILES

### *A. LA GESTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE*

En loi de finances initiale pour 2012, **le plafond d'emplois de la mission « Sécurité » présentait un recul** de 2 953 ETPT par rapport à la prévision pour 2011 et de 729 ETPT par rapport à l'exécution au cours de cette même année. Il était ainsi fixé à 239 569 ETPT.

Ce plafond a été respecté puisque la présente mission a réalisé **239 040 ETPT** en 2012.

Ce résultat résulte toutefois de **deux mouvements contraires** différenciant les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

**La police nationale** s'est ainsi appuyée en 2012 sur 143 872 ETPT, soit **un dépassement de 164 ETPT**. En revanche, la gendarmerie nationale n'a pas consommé la totalité du plafond d'emplois initialement prévu : 95 168 ETPT réalisés contre 95 861 ETPT accordés.

#### **La mise en œuvre du transfert des transférements de détenus à la charge de l'administration pénitentiaire**

La décision de reprise par l'administration pénitentiaire de l'intégralité des missions de transférements et extractions judiciaires ainsi que d'escorte et de garde des détenus hospitalisés en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) date du 30 septembre 2010. Le transfert a été initialement programmé par région sur trois ans (2011-2013) et évalué à 800 ETP<sup>1</sup>, la gendarmerie nationale étant le plus gros contributeur à hauteur de 519 ETP. La reprise de la mission par le programme 107 « Administration pénitentiaire » devait entraîner une « bascule » des crédits de fonctionnement associés (tenue, équipement, armement), des crédits d'équipements en véhicules et la cession de véhicules de transport de détenus.

Tardives en 2011, les reprises se sont faites de façon plus satisfaisante en 2012. Elles ont eu lieu dans les régions Picardie, Franche-Comté, Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées. En crédits du titre 2, les transferts ont été identiques à la programmation 2012. Cependant, en fin d'exercice, la reprise des missions sur le ressort de la cour d'appel de Versailles a été suspendue.

Suite aux conclusions de la mission IGA-IGSJ-IGF en novembre 2012, de nouvelles décisions sont attendues dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

<sup>1</sup> *L'administration pénitentiaire estime le besoin entre 1 700 et 2 100 ETP.*

*Source : Cour des comptes, rapport précédent*

Cette différence entre la police et la gendarmerie trouve son pendant dans **une meilleure maîtrise de la masse salariale du côté de la gendarmerie** en 2012. La tendance s'inscrit d'ailleurs dans le moyen terme, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

#### **Evolution de la masse salariale de la police et de la gendarmerie entre 2008 et 2012**

*(en millions d'euros)*

		2008	2009	2010	2011	2012
Programme « Police nationale »	LFI	7 347,74	7 564,78	7 717,77	8 118,07	8 245,09
	Exécution	7 322,02	7 585,69	7 820,38	8 076,70	8 269,38
		99,65 %	100,28 %	101,33 %	99,49 %	100,29 %
Programme « Gendarmerie nationale »	LFI	6 094,83	6 291,40	6 366,86	6 494,17	6 651,38
	Exécution	6 089,84	6 250,55	6 295,31	6 435,63	6 649,50
		99,92 %	99,35 %	98,88 %	99,10 %	99,97 %

*Source : Cour des comptes d'après PAP, RAP et DEPAFI*

Sur la période allant de 2008 à 2012, la gendarmerie nationale s'est ainsi systématiquement conformée au plafond d'emplois accordé par le Parlement, tandis que la police nationale l'a dépassé à **trois reprises** (2009, 2010 et 2012).

Parmi les facteurs explicatifs en 2012 de la moindre maîtrise des effectifs de la police nationale figure principalement une difficulté d'appréhension des **départs en retraite**. Du côté de la police nationale en effet, leur nombre a été surestimé de 19 % (soit 503 ETPT) en prévision par rapport à la réalisation. Dès le mois de janvier, 500 gardiens de la paix ont été recrutés. Mais à partir du mois de mai les départs à la retraite, moins nombreux que prévu, ont privé la direction générale de la police nationale (DGPN) de toute marge de manœuvre ultérieure. Ainsi que le relève la Cour

des comptes dans son rapport précité « *le dépassement du plafond, évalué en cours d'exercice à environ 400 ETPT, a été ramené à moins de 200 ETPT en fin d'année, essentiellement grâce à des départs d'ADS plus nombreux que prévus, auxquels se sont ajoutées, in fine, des annulations de recrutement. La programmation rectifiée ayant fait apparaître ces difficultés de gestion, le CBCM a refusé, à partir de l'été, de viser tout nouveau recrutement* ».

Une telle surévaluation des départs en retraite n'apparaît pas sur le programme « **Gendarmerie nationale** », qui se caractérise au contraire par une sous-estimation de ces départs de 23,7 %. Cette sous-estimation a eu le mérite de préserver une sécurité dans la gestion des crédits de titre 2 au cours de l'exercice.

**Votre rapporteur spécial souhaiterait pour l'avenir une amélioration des outils pour anticiper les flux de départs en retraite, condition nécessaire (mais non suffisante) à une gestion optimale des crédits accordés.**

#### ***B. LA QUESTION DU MAINTIEN DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES***

Lors de l'examen des crédits de la mission « Sécurité » au cours de la discussion budgétaire en vue de l'adoption du projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur spécial s'était alarmé de **la poursuite de la baisse de l'effort d'investissement**, tant dans la police que dans la gendarmerie<sup>1</sup>. L'exécution budgétaire vient malheureusement confirmer cette préoccupation. Cette tendance est d'ailleurs marquée depuis 2008, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

##### **Evolution de l'effort d'investissement (crédits consommés) au sein de la mission « Sécurité » depuis 2008**

*(en millions d'euros)*

	2008	2009	2010	2011	2012	Variation 2008-2012
Programme « Police nationale »	308,64	372,45	261,34	248,01	107,28	- 65,2 %
Programme « gendarmerie nationale »	386,03	353,45	144,92	137,47	98,45	- 74,5 %
Mission « Sécurité »	694,67	725,90	406,26	385,48	205,73	- 70,4 %

Source : d'après la Cour des comptes et les données du RAP « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

<sup>1</sup> Sénat, rapport général n° 107 (2011-2012) – Tome III – Annexe 26, « Sécurité ».

Sur la période allant de 2008 à 2012, les crédits d'investissement consommés au sein de la présente mission ont baissé de **70,4 %** avec respectivement - 65,2 % pour la police nationale et - 74,5 % pour la gendarmerie nationale.

Après un pic en 2009 en partie dû à des investissements résultant du « Plan de relance », le montant des CP de titre 5 consommés a diminué en 2010 et cette diminution se poursuit depuis lors.

Ce recul provient pour partie d'une **sous-consommation** des CP autorisés en loi de finances initiale. Sur le programme « Police nationale », seulement 107,28 millions d'euros de CP ont été consommés en 2012 sur 178,74 millions d'euros autorisés, soit un taux d'exécution de 60 %. Pour le programme « Gendarmerie nationale », le taux de consommation des crédits de titre 5 a été de 79,2 %.

Comparées aux dépenses d'investissement, **les dépenses de fonctionnement (titre 3) ont reculé de façon beaucoup plus limitée**. En 2012, 1,876 milliard d'euros ont été consommés contre 1,888 milliard d'euros en 2011, soit une baisse de 0,6 % (12 millions d'euros). Ce recul s'explique par la combinaison de deux mouvements antagonistes : la hausse des dépenses de fonctionnement de la police (+ 4,9 %, soit 36,7 millions d'euros) et la baisse de ces mêmes dépenses pour la gendarmerie (- 4,2 %, soit 48,4 millions d'euros).

Au total, pour **préserver le fonctionnement courant**, les responsables de chacun des deux programmes ont une nouvelle fois fait le choix de « réduire la voilure » des investissements.

**Votre rapporteur spécial estime que cette logique est préoccupante au regard de la nécessité de garantir la capacité opérationnelle des deux forces : les investissements différés aujourd'hui risquent d'avoir un prix demain en terme opérationnel.** Ainsi, par exemple, moins d'un tiers seulement des dépenses initialement prévues pour le renouvellement du parc automobile de la police a été réalisé en 2012 (11 millions d'euros consommés pour 37 millions d'euros prévus). Des observations comparables pourraient être faites pour le parc immobilier des deux forces ou leurs systèmes d'information et de communication.

#### ***C. UNE NOUVELLE STRATÉGIE BASÉE SUR LA CRÉATION DE « ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRES » (ZSP)***

A la suite de son installation, le nouveau Gouvernement a cherché à ouvrir un nouveau chapitre dans le domaine des relations entre la police et la gendarmerie, d'une part, et la population, d'autre part. Cette volonté s'est traduite par la **création de quinze « zones de sécurité prioritaires » (ZSP) dès septembre 2012**.

Pour une présentation plus détaillée de ce nouveau dispositif, votre rapporteur spécial renvoie à son rapport spécial publié lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2013<sup>1</sup>. Il rappelle que ces ZSP ont vocation à « répondre, au plus près, aux préoccupations de nos concitoyens, souvent parmi les plus démunis, confrontés dans des quartiers urbains ou des territoires ruraux à la délinquance, à la violence et aux trafics de toutes sortes »<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial se félicite de l'approche retenue pour la mise en place des ZSP. Il est en effet favorable à une meilleure gouvernance de la sécurité, territorialisée et plurielle (c'est-à-dire associant les élus, les citoyens, la police, la gendarmerie, les partenaires institutionnels...). Les ZSP sont un des outils pour répondre au défi d'une police de proximité revisitée.

Votre rapporteur spécial sera attentif aux résultats obtenus au niveau de ces zones.

### III. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

#### A. LE PILOTAGE RENOUVELLÉ

Le volet « performance » de la mission « Sécurité » est en cours d'évolution. Le projet annuel de performances (PAP) pour 2013 s'est en effet caractérisé par l'introduction de **cibles « tendancielles »** (« en baisse », « en hausse ») qui se sont substituées pour plusieurs indicateurs de performance à des valeurs précisément chiffrées. L'exercice 2012 représente ainsi le dernier à s'appuyer sur l'ancienne logique d'évaluation des résultats.

Par ailleurs, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité, « *l'évolution des statistiques de la délinquance enregistrée au moyen de l'état 4001, en termes de faits constatés comme de faits élucidés, reste délicate à analyser. Ainsi que l'a déjà souligné à plusieurs reprises l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRE), il est nécessaire de moderniser cet état statistique qui date des années 70. En particulier, il ne permet pas de regrouper certains types de délits, dont l'accroissement correspond à des tendances de fond comme, par exemple, en matière de violences intrafamiliales*

L'analyse de la Cour des comptes rejoint d'ailleurs celle de **votre rapporteur spécial qui regrettait en 2011 que « le volet « performance » du PAP de la présente mission s'appuie sur des indicateurs et des statistiques biaisés »**<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sénat, rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III – Annexe 27 a, « Sécurité (Gendarmerie nationale et police nationale) ».

<sup>2</sup> Circulaire NOR INTK 1229197 J du 30 juillet 2012 du ministre de l'intérieur, Manuel Valls.

<sup>3</sup> Sénat, rapport général n° 107 (2011-2012) – Tome III – Annexe 26, « Sécurité ».

## B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS

En matière d'**atteintes aux biens**, les réalisations se situent en deçà des prévisions. Le nombre de crimes et délits constatés en zone « police » a baissé de 0,39 % contre une prévision de - 2 %, tandis qu'il a cru en zone « gendarmerie » de 4 % contre une prévision de - 2 %.

**Les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes** se sont quasiment stabilisées en zone « police » (- 0,06 % en réalisation, pour une prévision de - 1 %). En revanche, elles enregistrent une progression très forte en zone « gendarmerie » : + 17,3 % (contre une prévision de - 1 %). Selon le rapport annuel de performances (RAP), « *cette évolution s'inscrit dans la tendance haussière constatée depuis 2004, notamment en ce qui concerne les faits de violences physiques ou sexuelles constatées au sein de la sphère privée. La hausse des violences physiques non crapuleuses explique le décrochage des [atteintes volontaires à l'intégrité physique] AVIP dont elles représentent 62 % du volume. Elle révèle essentiellement des faits à connotation sociale se déroulant dans la sphère familiale, ou à l'encontre de personnes vulnérables, particulièrement les mineurs et les femmes. De nombreux facteurs ont également contribué à l'augmentation des faits constatés de violences aux personnes, tels la hausse démographique en zone gendarmerie, les dispositifs incitatifs d'aide et d'information des victimes et les tensions croissantes dans une sphère familiale élargie et éclatée* ». Le RAP précise que « *plusieurs actions de prévention ont été menées pour faire face au phénomène dont l'amélioration de l'information et de l'accueil du public (référents « aînés violences intrafamiliales », brigade de protection des familles) et les actions partenariales multiples (notamment, le déploiement des intervenants sociaux gendarmerie)* ».

Parmi les points positifs, il convient de souligner que **le nombre d'homicides** enregistrés (hors tentatives) est **le plus bas depuis 1996**. Le « Bulletin pour 2012 »<sup>1</sup> de l'Observatoire nationale de la délinquance et des réponses pénales (ONDTP) précise qu'« *en 2012, 430 homicides ont été enregistrés par la police nationale (...) en France métropolitaine. Le nombre d'homicides (hors tentatives) baisse de 2,3 % par rapport à 2011 en zone police (soit - 10 faits constatés (...). Les faits d'homicides (hors tentatives) constatés par les gendarmes en 2012, soit 235, se situent à leur niveau le plus bas depuis 2007. Ce nombre est en baisse de 22,4 % sur un an (soit - 68 faits constatés) et même de 43,4 % sur 5 ans (soit - 180 faits constatés)* ».

De même, l'ONDTP met en évidence que « **le nombre de vols à main armée** enregistrés par la police et par la gendarmerie diminue en 2012 pour la troisième année consécutive : il est passé de 5 495 en 2009 à 4 044 en 2012 en zone police (soit - 26,4 %) et de 1 536 en 2009 à moins de 1 300 en 2012 en zone gendarmerie (soit - 19,1 %) ».

---

<sup>1</sup> 18 janvier 2013.

**Les taux d'élucidation** (13,65 % en zone « police » et 14,9 % en zone « gendarmerie » pour les atteintes aux biens, par exemple) sont à la baisse par rapport à 2011 (respectivement 14,21 % et 17,13 %) et sont inférieurs aux prévisions (respectivement 15 % et 17,5 %). Les escroqueries et les infractions économiques et financières font toutefois exception avec des taux d'élucidation en 2012 de, respectivement, 50,5 % et 72,5 %, contre des réalisations de 45,35 % et 72,63 % en 2011 et des prévisions de 47 % et 70 %.

Les résultats dans le domaine de la **sécurité routière** sont pour leur part encourageants. En zone « police », le nombre d'accidents et de blessés diminue fortement en 2012 : 3 605 accidents (- 7,25 %) et 4 621 blessés (- 7,58 %). Seul le nombre de tués augmente légèrement (+ 13, soit + 1,27 %) par rapport à 2011. En zone « gendarmerie », 285 vies supplémentaires ont été épargnées en 2012 (contre une prévision de 145). Au total, le bilan des victimes tuées sur le coup ou mortellement blessées s'établit à 2 785 en 2012. Parallèlement, les nombres d'accidents et de blessés diminuent respectivement de 9,4 % et de 7,6 %, résultats qui permettent d'atteindre les cibles fixées à - 4 %.

**MISSION « SÉCURITÉ » :  
PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION  
ROUTIÈRES » ET COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA  
CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »**

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial**

<b>I. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES » .....</b>	<b>398</b>
A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE .....	398
B. UNE AMÉLIORATION RÉELLE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	399
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS ».....</b>	<b>399</b>
A. UNE AFFECTATION BYZANTINE DES RECETTES .....	399
B. UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ DES DÉPENSES .....	401
1. <i>Le programme 751 « Radars » .....</i>	401
2. <i>Le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » .....</i>	402
3. <i>Le programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du         stationnement routiers » .....</i>	402
4. <i>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 ».....</i>	403
5. <i>Le programme 755 « Désendettement de l'Etat ».....</i>	403
C. UN SOLDE NÉGATIF EN 2012 .....	404

Le programme 207 « Sécurité et circulation routières » 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 ».

## I. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »

### A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE

Le programme 207 est faiblement doté avec environ 50 millions d'euros tant en AE qu'en CP, montant en diminution par rapport à 2011. Le niveau global d'exécution est satisfaisant avec des taux de consommation élevés – 95,86 % pour les AE et 98,55 % pour les CP.

#### Exécution des crédits du programme 207 « Sécurité et circulation routières »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	54 617 441	54 617 441
Total des ouvertures et annulations nettes	-2 482 540	-3 642 532
Crédits ouverts	52 134 901	50 974 909
<b>Crédits consommés</b>	<b>49 976 973</b>	<b>50 236 070</b>
Rappel crédits consommés en 2011	55 400 761	54 385 228
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	91,50 %	91,98 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>95,86 %</b>	<b>98,55 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	96,11 %	98,94 %

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 2012

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 2012, on constate une exécution inférieure aux prévisions, principalement sur le poste de dépense "Permis à un euro par jour"* ».

« *Les crédits ainsi dégagés ont notamment permis :*

« - la poursuite de campagnes de communication essentielles à la sensibilisation de diverses franges de la population – notamment les jeunes durant les périodes de fêtes – à toutes les questions liées à la sécurité routière ;

« - un effort important d'acquisition de matériels pour les personnels des cellules éducation routière au titre de la réforme du permis de conduire suite à l'entrée en vigueur de la 3<sup>e</sup> directive européenne (équipements des personnels de nouveaux matériels pour l'examen théorique du code ; réécriture des applicatifs "éducation routière" pour les rendre compatibles avec le nouveau logiciel de délivrance des titres du permis de conduire "FAETON") ».

Depuis maintenant trois exercices, l'exécution budgétaire du programme 207 repose sur la sous-exécution au titre du « Permis à un euro par jour », qui résulte de la faiblesse du taux d'intérêts du BTAN à deux ans (taux de référence pour la rémunération des banques partenaires du dispositif). Pour autant, le nombre de permis ainsi financé a atteint 87 040, soit le chiffre le plus élevé depuis sa création. En définitive, près de 2,5 millions d'euros ont pu être réorientés vers d'autres actions du programme.

#### ***B. UNE AMÉLIORATION RÉELLE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE***

Tout comme 2010 et en 2011, en 2012, moins de 4 000 personnes sont mortes sur les routes (3 647). La baisse s'est encore poursuivie avec 316 morts de moins que l'année précédente.

De même, le nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures s'établit sous la barre de 30 000 (27 054), 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 légèrement progressé (59,1 % contre 58,3 %), le coût unitaire d'obtention du permis de conduire, du point de vue de l'administration, a augmenté par rapport à 2011 (61,4 euros contre 60,5 euros). Le taux de jeunes conducteurs impliqués dans un accident corporel peine à régresser. Il est toujours de 25,5 % pour les jeunes ayant leur permis depuis moins de trois ans.

### **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »**

#### ***A. 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.

En ce qui concerne les recettes, l'exécution 2011 est la suivante :

	LFI	Exécution
<b>Section 1 : Contrôle automatisé</b>	<b>192 000 000</b>	<b>192 003 927</b>
01 – AF Radars	192 000 000	192 000 000
02 – Recettes diverses ou accidentielles		3 927
<b>Section 2 : Circulation et stationnement routiers</b>	<b>1 205 672 833</b>	<b>1 104 083 335</b>
03 – AF Radars	160 000 000	160 000 000
04 – AFM	1 045 672 833	944 083 335
05 – Recettes diverses ou accidentielles		0

Source : rapport annuel de performances pour l'exercice 2012

Le montant des recettes versé à la première section est plafonné, de même que les recettes des « AF Radars » affectées à la seconde section. Le solde des « AF Radars » est reversé à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), soit près de 328 millions d'euros en 2012.

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 944 millions d'euros en 2012.

L'écart de près de 102 millions entre la prévision et l'exécution résulte :

*« - de l'application de l'article 4 de la loi de finances rectificative [de fin d'année] qui a eu pour effet de prélever 25 millions d'euros de recettes sur cette seconde section et en particulier sur les recettes destinées aux collectivités locales (programme 754) en vue d'alimenter un fonds de soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés ;*

*« - d'une prévision trop optimiste (76,6 millions d'euros) qui a essayé d'anticiper les effets annoncés du PV électronique (gain de productivité et meilleur recouvrement des amendes forfaitaires) ».*

## **B. UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ DES DÉPENSES**

### **1. 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.

En 2012, ses recettes ont été plafonnées à 176 millions d'euros. Toutefois, en exécution, plus de 28 millions d'euros ont été ouverts en AE et près de 94 millions d'euros en CP. Ces ouvertures correspondent à des reports de crédits des exercices précédents.

#### **Exécution des crédits du programme 751 « Radars »**

*(en euros)*

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	176 000 000	176 000 000
Total des ouvertures et annulations nettes	28 120 365	93 804 630
Crédits ouverts	204 120 365	269 804 630
<b>Crédits consommés</b>	<b>200 045 365</b>	<b>197 707 306</b>
Rappel crédits consommés en 2011	163 060 675	228 422 840
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	113,66 %	112,33 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>98,00 %</b>	<b>73,28 %</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 2012*

Au total, le taux de consommation des crédits ouverts est satisfaisant pour les AE (98 %) mais assez faible pour les CP (environ 73 %). Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, ce faible taux de consommation s'explique par :

*« - le retard de certains équipementiers à remettre des factures avant l'échéance de fin de gestion ; les paiements n'ont, en 2012, couvert qu'une période de onze mois (de décembre 2011 à octobre 2012) et non de douze mois comme en 2011 ;*

*« - les retards de déploiement des radars « vitesse moyenne » qui ont reporté les facturations et leur paiement ;*

*« - une concentration des consommations d'AE entre mi-novembre et mi-décembre, les opérations engagées à cette époque de l'année pouvant difficilement donner lieu à des paiements dès 2012 ».*

S'agissant de la performance, votre rapporteur spécial note une augmentation du pourcentage d'avis de contravention envoyé par rapport au nombre de véhicules « flashés ». Il s'établit à 72,3 % en 2012 contre 68,6 % en 2011. Le taux de disponibilité des radars (94,5 %) connaît également une progression (92,5 % en 2011).

## **2. 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.

En 2012, le programme disposait de 16 millions d'euros en AE et en CP, auxquels se sont ajoutés un peu plus de 10 millions d'euros d'ouvertures pour les AE et 20,5 millions d'euros pour les CP au titre du report des exercices précédents.

Le taux de consommation s'est élevé à près de 92 % pour les AE mais, cette année encore, est resté trop faible s'agissant des CP (moins de 80 %).

La variation de 13 millions d'euros entre la prévision initiale de la LFI et l'exécution s'explique pour environ 3 millions d'euros par un envoi de lettres de retrait et de restitution de points plus important que prévu et, pour le solde, par des dépenses d'investissements qui n'étaient pas budgétées. Ces dernières sont toutefois financées par les reports de crédits mentionnés ci-dessus.

## **3. 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 aux carnets à souche. La généralisation du PVé est engagée depuis mars 2011 et doit aboutir en 2013.

Le programme supporte principalement 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'environ 37 millions d'euros (AE=CP) a été entièrement consommée.

En cours de gestion, des ouvertures de crédit ont également opérées, à hauteur de 9,3 millions d'euros (AE=CP). La Cour des comptes explique que

cette somme a été obtenue « *de reports croisés de crédits disponibles fin 2011 sur les programmes 752-FNPC (6,4 millions d'euros) et 152-Gendarmerie nationale (2,9 millions d'euros), afin de verser une subvention « exceptionnelle » à l'ANTAI ; avec ce complément de 9,3 millions d'euros, l'ANTAI devait financer, pour un montant de 2,9 millions d'euros, la dotation supplémentaire en équipements au bénéfice de la gendarmerie nationale et, pour 6,4 millions d'euros, les dépenses d'édition et d'affranchissement découlant des verbalisations automatiques traitées par le CNT, pour lesquelles les crédits initialement prévus étaient insuffisants*

En définitive, cette subvention exceptionnelle n'a été que partiellement consommée car « *10,8 millions d'avis de contravention relevés par PVé ont été envoyés, pour une prévision de 12,5 millions. Le retard de déploiement des matériels de verbalisation électronique à la préfecture de police et le développement plus lent que prévu de la verbalisation électronique au sein des collectivités territoriales, au premier semestre 2012, en seraient la cause*

En définitive, la part des PVé dans le total des procès-verbaux s'établit à 36 % en 2012 contre 14 % en 2011. Ce pourcentage reste en-deçà de la cible initialement fixée qui était de 45 %.

#### **4. 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 2012, 646 millions d'euros ont été redistribués aux collectivités.

#### **5. 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 458 millions d'euros en 2012.

### ***C. UN SOLDE NÉGATIF EN 2012***

En 2012, compte tenu de la sur-estimation des recettes, le solde du compte spécial s'établit à environ – 79 millions d'euros. Compte tenu des soldes positifs accumulés au cours des exercices précédents, le solde net du compte s'établit à environ 700 millions d'euros. Ce montant s'explique par le décalage temporel, depuis 2010, entre l'inscription des produits des amendes (sur le volet recettes du CAS) et le versement aux collectivités.

L'exécution 2012 appelle surtout une programmation plus prudente des recettes ainsi qu'une budgétisation plus sincère qui tienne compte des importants reports de crédits observés sur plusieurs programmes.

## MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

### M. Dominique de Legge, rapporteur spécial

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION.....</b>	<b>406</b>
A. LA PERSPECTIVE D'UNE RÉVISION DU POSITIONNEMENT BUDGÉTAIRE DE LA MISSION ? .....	406
B. LA CONSOMMATION SATISFAISANTE DES CRÉDITS .....	406
C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	408
D. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE CONDITIONNÉ PAR LE DÉBLOCAGE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION .....	409
E. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS NE GARANTIT PAS LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE .....	409
F. LES INCERTITUDES PESANT SUR L'AVENIR BUDGÉTAIRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE .....	410
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>411</b>
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » .....	411
1. <i>La dynamique des dépenses de fonctionnement : + 8,4 % par rapport à l'autorisation accordée .....</i>	411
2. <i>Une performance en progrès.....</i>	412
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS » .....	412
1. <i>La chute des dépenses d'investissement : - 82,5 % par rapport à 2011 .....</i>	412
2. <i>La problématique du financement d'ANTARES.....</i>	413
3. <i>Un niveau de performance satisfaisant.....</i>	414

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

### ***A. LA PERSPECTIVE D'UNE RÉVISION DU POSITIONNEMENT BUDGÉTAIRE DE LA MISSION ?***

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.

Depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances souligne de manière constante le **caractère artificiel de la mission « Sécurité civile »** du fait de la très forte imbrication entre les deux programmes qui la composent. Par ailleurs, la surface financière de cette mission est relativement réduite, ce qui **limite les possibilités de redéploiement des crédits en cas de catastrophe majeure**. A l'origine de ce choix de maquette budgétaire présidait la volonté d'identifier clairement l'action de la sécurité civile tout en se conformant à l'impératif de la LOLF selon lequel il ne peut exister de mission monoprogramme (article 7).

Le Gouvernement a indiqué à votre commission des finances son souhait de revoir le positionnement de la présente mission et de la **fusionner à la mission « Sécurité »**<sup>1</sup>. Par courrier en date du 11 juin 2013 cosigné par le président Philippe Marini, le rapporteur général François Marc, et votre rapporteur spécial, votre commission a fait connaître à Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, son approbation, sous réserve que la fusion évoquée s'accompagne de celle des programmes 161 et 128 « *dans un objectif de cohérence et de meilleure gestion des moyens dédiés à la sécurité civile* ».

**La nouvelle maquette budgétaire** sera présentée par le Gouvernement à l'occasion du prochain débat sur l'orientation des finances publiques (DOFP).

### ***B. LA CONSOMMATION SATISFAISANTE DES CRÉDITS***

Les conditions de l'exécution budgétaire de la mission « Sécurité civile » sont décrites dans les deux tableaux ci-après.

---

<sup>1</sup> Courriel en date du 30 mai 2013.

### Exécution des autorisations d'engagement (AE) en 2012

(en millions d'euros)

Programme	Prévues en loi de finances initiale (LFI)	AE consommées	Taux de consommation des AE initialement ouvertes
<b>ISO</b>	256,4	268,1	104,6 %
<b>CMS</b>	166,6	139,3	83,6 %
<b>Total</b>	423,0	407,4	96,3 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

### Exécution des crédits de paiement (CP) en 2012

(en millions d'euros)

Programme	Prévus en loi de finances initiale (LFI)	CP consommés	Taux de consommation des CP initialement ouverts
<b>ISO</b>	261,4	269,9	103,2 %
<b>CMS</b>	189,7	174,6	92,0 %
<b>Total</b>	451,1	444,5	98,5 %

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 96,3 % et 98,5 %.

Pour autant, il convient de relever **sur le programme ISO des ratios de 106,8 % en AE et de 103,2 % en CP**. Ces ratios sont compensés par un niveau de consommation de 83,6 % en AE et de 92 % en CP sur le programme CMS.

Comme en 2011, d'importants reports de crédits sont à relever s'agissant de cette mission : 66,1 millions d'euros en AE et **18 millions d'euros en CP**. Le programme « Intervention des services opérationnels » a

largement bénéficié des reports en CP (16 millions d'euros)<sup>1</sup> en vue de l'acquisition d'un avion de liaison « Pilatus », de l'achat, par le ministère de la défense, d'un hélicoptère polyvalent de type « Dauphin », ainsi que pour régler à ce ministère des prestations aéronautiques menées pour le compte de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

### **C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE**

**La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010** de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoyait pour l'exercice 2012 des crédits en recul de 8,7 % pour les AE et en progression de 2,3 % pour les CP.

A l'échelle de la mission, les crédits ouverts ont légèrement dépassé ces plafonds de 0,7 % en AE et 0,2 % en CP. Toutefois, **les dépenses ont été inférieures aux plafonds définis par la loi de programmation.**

#### **Respect du budget triennal 2011-2013**

*(en milliards d'euros)*

	AE		CP	
	2011	2012	2011	2012
Budget triennal	0,46	0,42	0,44	0,45
Crédits ouverts	0,461	0,423	0,436	0,451
Dépenses exécutées	0,436	0,407	0,417	0,444
<b>Ecart</b>	<b>- 0,024</b>	<b>- 0,015</b>	<b>- 0,023</b>	<b>- 0,006</b>

*Source : Rapport annuel de performances 2012 de la mission « Sécurité civile »*

Pour mémoire, à compter de l'exercice 2013 la mission « Sécurité civile » est soumise à un nouvel encadrement de sa norme de dépense en application de la **loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.**

<sup>1</sup> Par un arrêté du 29 mars 2012, le plafond de 3 % des crédits initiaux fixé par la LOLF étant dépassé.

#### **D. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE CONDITIONNÉ PAR LE DÉBLOCAGE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION**

En 2012, la soutenabilité du budget de la mission « Sécurité civile » n'aura été garantie que par le jeu des reports (*cf. supra*) et l'emploi des crédits mis en réserve.

Cette utilisation de la réserve de précaution était **postulée *ab initio*** par le ministère de l'intérieur. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans son « *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme - Exercice 2012 – Sécurité civile* »<sup>1</sup>, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a émis un avis favorable à cette programmation « *tout en rappelant que l'emploi des crédits mis en réserve ne pouvait être tenu pour acquis et que la consommation des crédits devait être prévue dans la limite des crédits disponibles hors réserve* ».

**Votre rapporteur spécial rappelle à son tour que la levée de la réserve de précaution ne peut constituer un mode de gestion pérenne : cette réserve est destinée à faire face à des aléas de gestion ou à des erreurs de prévision, et non à couvrir des besoins courants ou anticipés.**

Dans le cas de la mission « Sécurité civile », toute préemption en début d'exercice de la réserve de précaution à des fins de gestion courante apparaît d'autant plus périlleuse et potentiellement préjudiciable que ladite mission a vocation à faire face à **des événements imprévus** (catastrophes naturelles ou industrielles, épidémies...). C'est précisément dans ce type de circonstances que la réserve prend tout son sens.

#### **E. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS NE GARANTIT PAS LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE**

Pour 2012, le plafond d'emplois de la mission était fixé à **2 464 ETPT**, soit une réduction de 8 ETPT par rapport à 2011. Cette diminution correspondait à un peu moins de 40 % des départs en retraite prévus, soit un niveau en deçà de la norme fixée sous l'empire de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite ». Le schéma d'emploi de la mission présentait pour sa part une baisse de 23 ETP, hors transfert et modification de périmètre.

Le plafond n'a toutefois pas été entièrement consommé puisque seulement **2 451 ETPT** ont été réalisés au cours de l'exercice budgétaire.

Malgré cette sous-réalisation, l'exécution des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) s'est élevée à 161,8 millions d'euros contre une autorisation donnée de 159,4 millions d'euros. **Les dépenses de personnel ont donc augmenté de 3,9 % entre 2011 et 2012** (6,1 millions d'euros). Cet

---

<sup>1</sup> Mai 2012.

écart explique notamment le recours à la réserve de précaution ainsi qu'un abondement par décret d'avance pour un montant de 2,4 millions d'euros<sup>1</sup>.

Il convient en conclusion de rappeler que **depuis 2010 le programme « Coordination des moyens de secours » ne compte plus aucun ETPT**. En effet, les emplois et la masse salariale relevant auparavant de ce programme ont été transférés sur le programme « Intervention des services opérationnels » (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.

#### ***F. LES INCERTITUDES PESANT SUR L'AVENIR BUDGÉTAIRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE***

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, ainsi que l'a mis en évidence votre rapporteur spécial dans son rapport « *Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux - Gérer les risques au meilleur coût* »<sup>2</sup>, **plusieurs projets structurants** sont annoncés, en particulier en matière immobilière (transfert de la base aérienne de la sécurité civile de Marignane à Nîmes, 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 pilotage budgétaire de la mission lors des exercices à venir**.

---

<sup>1</sup> Décret du 30 novembre 2012.

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 33 (2012-2013).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### ***A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »***

#### **1. La dynamique des dépenses de fonctionnement : + 8,4 % par rapport à l'autorisation accordée**

En 2012, le programme « Intervention des services opérationnels » s'est appuyé sur une enveloppe d'AE consommées s'élevant à **268,1 millions d'euros**. Cette enveloppe correspond à un taux de consommation des AE ouvertes en LFI de 104,6 % (*cf. supra*).

Avec un montant total de CP consommés s'établissant à **269,9 millions d'euros**, le taux de consommation des CP initialement ouverts correspond à 103,2 %.

La gestion sur l'exercice 2012 du programme « Intervention des services opérationnels » s'est caractérisée par un dépassement significatif de l'autorisation initialement accordée afin de couvrir les dépenses de fonctionnement (titre 3). En s'élevant à **93,7 millions d'euros**, les crédits consommés en fonctionnement ont excédé de 7 millions d'euros la prévision (+ 8,4 %).

Cette difficulté à maîtriser les coûts de fonctionnement des moyens opérationnels de la sécurité civile peut surprendre alors que l'année 2012 n'a (heureusement) été marquée ni par une recrudescence des feux de forêt, ni par une catastrophe de grande ampleur. La raison en est donc à chercher vers des **facteurs davantage structurels que conjoncturels**. En particulier, la hausse importante des prix du carburant (+ 9,3 % pour le carburant aérien) a effacé les gains tirés de la diminution du nombre d'heures de vol.

Dans son analyse précitée, la Cour des comptes rapporte que « *la DSCGC indique avoir mis en place des mesures de maîtrise des coûts, notamment en matière de télécommunication, de frais de mission non opérationnels ou d'intérêts moratoires. En outre, selon la DGSCGC, le déménagement de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) de Marignane à Nîmes devrait permettre de dégager des économies d'échelle dans les coûts des fonctions support et de maintenance en condition opérationnelle des aéronefs*

**Votre rapporteur spécial sera attentif lors des prochains exercices budgétaires à l'évolution des coûts de fonctionnement du présent programme. Par un effet de compensation bien connu, un dérapage de ces dépenses pourrait avoir pour conséquence de freiner l'effort d'investissement nécessaire à la modernisation continue de la sécurité civile.**

## 2. Une performance en progrès

A la suite des conclusions du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mai 2010, le volet « performances » du présent programme a été profondément remanié. **Trois indicateurs ressortent désormais comme étant stratégiques pour la mission « Sécurité civile ».**

Tout d'abord, le « *taux d'activités opérationnelles des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)* » (indicateur 2.1) présente un résultat moindre en 2012 (66,5 %) qu'en 2011 et 2010 (71 %) et que la prévision (70 %). La DGSCGC estime toutefois, dans le rapport annuel de performances, que « *le taux d'activités opérationnelles des UIISC (...) s'inscrit dans la zone optimum du temps consacré entre la préparation opérationnelle, l'astreinte et l'engagement opérationnel (entre 65 % et 75 %). La baisse de ce taux par rapport à 2011 s'explique par une moindre part de l'activité dédiée à l'engagement opérationnel inopiné et par une augmentation du hors activité, en particulier la participation au défilé national du 14 juillet. En parallèle, les absences ont été plus nombreuses (116 jours en 2012, contre 111 en moyenne pour 2011), car le volume des permissions prises est passé de 36 jours en 2011 à 41 jours pour l'année 2012 (pour un droit statutaire de 45 jours) ».* ».

Ensuite, l'indicateur 3.2 mesurant le « *rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours* » lors des missions en hélicoptères s'établit à 89 % contre 88,4 % en 2011 et une prévision de 88 %. La médicalisation des bases de Bordeaux et Perpignan en 2012 a en effet permis une augmentation du nombre de personnes secourues.

Enfin, mesurée à partir d'un système de notation sur quatre critères (formation, disponibilité, matériels majeurs et spécifiques), la « *capacité opérationnelle des moyens nationaux* » (indicateur 6.1) tend à progresser tant pour les moyens nationaux (avec une note de 13,3 sur 20 en 2012, contre 13,25 en 2011), les avions (13,2 en 2012, contre 13 en 2011), les hélicoptères (15 en 2012 contre 14 en 2011) que pour les UIISC (14,3 en 2012, contre 12,75 en 2011).

## **B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »**

### **1. La chute des dépenses d'investissement : - 82,5 % par rapport à 2011**

Au regard des prévisions de la LFI de 166,6 millions d'euros en AE et de 189,7 millions d'euros en CP, le programme « Coordination des moyens de secours » s'est appuyé en 2012 sur 139,3 millions d'euros en AE consommées et sur **174,6 millions d'euros en CP consommés (Cf. supra)**.

**La consommation** des AE ouvertes en 2012 s'élève donc à 83,6 %, tandis que celle des CP atteint 92 %.

L'élément marquant de la gestion en 2012 du présent programme réside dans le **très fort recul de l'effort d'investissement**. Ce poste de dépenses ne représente que 2,8 millions d'euros pour une autorisation initiale de 20,1 millions d'euros, soit un taux de sous-consommation de 13,9 %. Par rapport à 2011, l'investissement baisse de 82,5 %.

Alors qu'en LFI 10,6 millions d'euros en CP étaient dédiés aux investissements pour **ANTARES**<sup>1</sup>, seulement 1,3 million d'euros a été consommé. Encore cette enveloppe a-t-elle exclusivement permis de couvrir les besoins liés à l'implantation de cette infrastructure nationale partagée des télécommunications (INPT) au sein de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BS-PP).

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial s'interroge sur les perspectives de poursuite du déploiement du projet ANTARES. Faut-il déduire de cet assèchement des dépenses d'investissement que l'Etat estime avoir atteint un palier indépassable ?**

Les dépenses de fonctionnement du programme « Coordination des moyens de secours » ayant cru dans le même temps de 37,2 % (en passant de 42,2 millions d'euros en 2011 à 57,9 millions d'euros en 2012) et excédé de 15,8 millions d'euros (+ 37,5 %) l'autorisation accordée, **l'investissement semble avoir joué en 2012 un rôle de variable d'ajustement** afin de préserver l'équilibre budgétaire.

## 2. La problématique du financement d'ANTARES

### a) *Un déploiement en cours d'achèvement*

En 2012, 23,2 millions d'euros en AE et **33,5 millions d'euros** en CP ont été consommés sur le programme « Coordination des moyens de secours » au titre du fonctionnement d'ANTARES.

Sur les 350 relais devant être installés, **290 ont été déployés** en fin d'année 2012 (contre 250 en 2011).

La mise en place de l'infrastructure nécessaire sur **Paris et ses départements limitrophes** pour intégrer la BS-PP dans l'INPT est pour l'essentiel achevée, conformément au calendrier annoncé.

### b) *Un coût de fonctionnement à assumer*

Chaque année un arrêté fixe le montant des contributions des services d'incendie et de secours (SDIS) au financement d'ANTARES. En 2012, c'est l'arrêté du 31 janvier qui a réparti les contributions financières des services

---

<sup>1</sup> *Le projet ANTARES organise l'interopérabilité des réseaux des services publics concourant aux missions de sécurité civile.*

utilisateurs de l'INPT. Il a fixé à **8,7 millions d'euros** la contribution annuelle des soixante et un SDIS concernés.

Ce coût à la charge des SDIS peut utilement être mis en parallèle avec le montant du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) qui a vocation à accompagner les SDIS dans leurs investissements, soit **12 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial renvoie à son rapport précité pour un éclairage plus complet sur la problématique du coût de fonctionnement d'ANTARES. Il rappelle toutefois que **ce coût repose en bout de chaîne sur les collectivités territoriales, au premier rang desquelles figurent les départements**.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes relève que le montant des sommes non recouvrées au titre de la « contribution ANTARES » s'élève à **1,29 million d'euros** (1,57 million d'euros en 2011), soit 14,8 %. Ces difficultés de recouvrement illustrent une nouvelle fois les tensions, entre l'Etat et les départements, autour du déploiement et du financement d'ANTARES.

### **3. Un niveau de performance satisfaisant**

Le volet « performances » du programme « Coordination des moyens de secours » a, comme celui du programme « Intervention des services opérationnels », connu une évolution suite au CIAP de 2010. Deux indicateurs présentent une importance particulière au niveau de la mission.

L'indicateur 1.2 sur l'**« Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « Saisons feux » »** présente de meilleurs résultats que ceux prévus s'agissant du nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux ». Ce nombre se situe à 7,6 en réalisation contre une prévision de 10 et une réalisation de 12 en 2011. En revanche, le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares passe de 95 % en 2011 à 94 % en 2012. Globalement, ces scores témoignent d'une bonne adéquation du dispositif de secours au niveau de risque encouru lors de la saison des feux. Ils résultent également d'un moindre aléa climatique et d'un risque « feux » modéré en 2012.

**L'objectif 2 « Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours »** est mesuré par un indicateur rendant compte du « *taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antarès* ». Avec un ratio de 70 %, ce taux atteint la prévision pour 2012. A cet égard, votre rapporteur spécial tient à rappeler l'engagement financier fort des départements en faveur de ce projet.

## **MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »**

**M. Eric Bocquet, rapporteur spécial**

<b>I. UNE MISSION AUX DÉPENSES CONTRAINTES, DYNAMIQUES ET PEU PILOTÉES.....</b>	<b>416</b>
A. UNE ARCHITECTURE STABLE, DES DÉPENSES D'INTERVENTION MAJORITAIRES .....	416
B. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CRÉDITS.....	417
C. DES DÉPENSES FISCALES EN PROGRESSION.....	419
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>419</b>
A. LE PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » .....	419
B. LE PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES ».....	421
C. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » .....	422
1. <i>La sous-évaluation des dépenses d'allocation aux adultes handicapés.....</i>	422
2. <i>Le financement de l'aide exceptionnelle au secteur des services d'aide à domicile, une entorse au principe d'annualité budgétaire .....</i>	424
D. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ».....	424
E. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » .....	425
1. <i>Une exécution marquée par des tensions sur la gestion des crédits de personnels .....</i>	425
2. <i>Des difficultés de suivi des ARS .....</i>	426

## **I. UNE MISSION AUX DÉPENSES CONTRAINTES, DYNAMIQUES ET PEU PILOTÉES**

### ***A. UNE ARCHITECTURE STABLE, DES DÉPENSES D'INTERVENTION MAJORITAIRES***

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 à titre principal le revenu de solidarité active (RSA) dans sa partie « activité » ;

**- le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »,** qui porte notamment les crédits des dispositifs de protection juridique des majeurs ;

**- le programme 157 « Handicap et dépendance »,** qui finance en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ;

**- le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes ».**

De plus, la mission comporte un programme « soutien », rassemblant les crédits destinés au fonctionnement des administrations concernées ainsi que d'autres administrations dont les politiques sont portées par d'autres missions : **le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».**

La mission regroupe principalement des **dépenses d'intervention** puisque 87,8 % des crédits de paiement consommés sont inscrits sur le titre 6, soit 11,22 milliards d'euros, en augmentation de 390 millions d'euros entre 2011 et 2012.

Ces dépenses d'intervention sont de deux types :

**- des mécanismes massifs de guichet, minima sociaux ou allocations** (AAH, aide au poste en ESAT, subvention au FNSA au titre du RSA), directement à destination des ménages ;

**- des dispositifs d'intervention réduits et nombreux, bénéficiant à un nombre important d'associations ou structures locales ou nationales**, notamment en matière de soutien à la famille, à la parentalité et à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Parmi l'ensemble des dispositifs, **l'AAH, portée par le programme 157, se distingue par son poids budgétaire** : avec 7,8 milliards d'euros en 2012, cette prestation représente à elle seule **61 % des dépenses de la mission.**

## ***B. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CRÉDITS***

Les dépenses totales de la mission se sont élevées, en 2012, à **12,81 milliards d'euros en AE et 12,78 milliards d'euros en CP**, en augmentation respectivement de 3,8 % et de 3,5 % par rapport à 2011. La consommation est donc **sensiblement supérieure à la prévision du budget triennal 2011-2013**, qui tablait sur une dépense de 12,67 milliards d'euros en 2012. Le triennal 2013-2015, issu de la loi de programmation des finances publiques 2013-2017, procède à un rebasage de la prévision de dépense à partir de 2013, proche de la consommation 2012, soit 13,17 milliards d'euros.

L'exercice 2012 se caractérise, comme en 2011, par un **niveau global d'exécution satisfaisant** par rapport aux crédits programmés en loi de finances initiale (99,8 % en AE et 99,7 % en CP), qui masque en réalité **d'importants mouvements de crédits en cours de gestion**.

L'essentiel de ces mouvements de crédit a été concentré en loi de finances rectificative de fin d'année, avec :

**- l'annulation de 147 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP sur le programme 304**, du fait d'une révision à la baisse des dépenses du FNSA sur le RSA « activité » et du financement de la prime de Noël par l'augmentation des recettes fiscales affectées au FNSA ;

**- l'ouverture de 287 millions d'euros en AE et 314 millions d'euros en CP sur le programme 157, principalement pour financer les besoins de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).**

Si l'évolution sur le programme 304 peut s'expliquer, en 2012, par l'évolution en cours d'année du financement du FNSA, **le programme 157 continue, quant à lui, d'être marqué par une importante sous-programmation en loi de finances initiale**. Après plusieurs exercices budgétaires caractérisés par des écarts importants entre la prévision et l'exécution, il est urgent, dans un souci de sincérité budgétaire, d'améliorer la programmation initiale en revoyant les modèles de prévision des dépenses d'AAH.

Les autres programmes, en revanche, ont connu des exercices davantage conformes aux prévisions, comme l'indique le tableau suivant.

**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	AE	CP	AE	CP	
Réalisation 2011	519,6	518,9	241,2	241,8	10 052,1	10 068,5	19,9	19,5	1 508,8	1 504,9					
Prévision LFI 2012	428,2	453,2	233,9	233,9	10 531,5	10 504,7	20,3	20,3	1 512,9	1 481,4					
<i>Ouverture/annulation de crédits (hors fdc et adp)</i>	-189,5	-214,1	+1,8	+2,0	+301,0	+334,7	-0,4	-2,3	-4,9	+6,4					
Credits disponibles	238,7	239,1	235,8	235,9	10 832,4	10 839,5	19,9	20,1	1 509,2	1 488,9					
Exécution 2012	238,7	238,8	235,6	235,7	10 821,3	10 807,5	19,5	19,7	1 496,6	1 480,8					
Évolution de la consommation 2011-2012	-54,1 %	-54,0 %	-2,3 %	-2,5 %	+7,7 %	+7,3 %	-2,0 %	+1,0 %	-0,8 %	-1,6 %					

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

### **C. DES DÉPENSES FISCALES EN PROGRESSION**

**Les dépenses fiscales rattachées à la présente mission s'élèvent en 2012 à 13,1 milliards d'euros** (prévision d'exécution 2012 annexée au PLF 2013). La mission se place ainsi en deuxième position du budget général, après la mission « Egalité des territoires, logement et ville » pour le coût des dépenses fiscales rattachées. Celles-ci sont **concentrées sur le programme 106 (5,15 milliards d'euros) et le programme 157 (7,3 milliards d'euros)**.

Le coût global des dépenses fiscales progresse entre 2011 et 2012. D'après la Cour des comptes qui se fonde sur les estimations annexées aux projets de loi de finances, « *l'exécution 2012 (13,1 milliards d'euros) progresse de 4,9 % par rapport à la prévision du PLF et se situe à un niveau supérieur de 0,3 % à celle de 2011 (13,06 milliards d'euros)* ». La Cour remarque que quinze dépenses fiscales voient leur coût augmenter, pour un total de 456 millions d'euros. Elle ajoute que « *l'augmentation globale du coût des dépenses fiscales rattachées à la mission s'explique par la progression du montant de celles qui ont été jugées comme étant les moins efficaces* » par le rapport de l'Inspection générale des finances de 2011. Il s'agit notamment de l'exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants, ainsi que l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraite au titre de l'impôt sur le revenu.

En conséquence, comme l'année précédente, votre rapporteur spécial considère, à l'instar de la Cour des comptes, qu'il est nécessaire d'assurer un **suivi plus fin du coût des dépenses fiscales de la mission**, qui soit réalisé en concertation entre la direction du budget, la direction de la législation fiscale mais aussi les responsables de programmes concernés par des mesures fiscales dans leur périmètre d'action.

## **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 de la partie « activité » du RSA via la dotation d'équilibre versée au Fonds national des solidarités actives (FNSA)**, la partie « socle » du RSA étant à la charge des départements. Il comprend également des dispositifs liés au RSA, comme l'aide personnalisée de retour à l'emploi ou la prime de Noël versée aux bénéficiaires de minima sociaux. Enfin, il finance des **expérimentations en matière d'économie sociale et solidaire et de lutte contre la pauvreté**.

Au 31 décembre 2012, on comptait 1 919 754 foyers allocataires du RSA en France métropolitaine, dont 217 796 perçoivent le RSA « socle et activité », du fait de revenus d'activité inférieurs au seuil du RSA, et 466 224 le RSA « activité » seul. **Le nombre d'allocataires du RSA « activité » seul a légèrement augmenté, de l'ordre de + 1,7 % entre 2011 et 2012.** Cependant, cette légère évolution du nombre de bénéficiaires ne correspond pas à la montée en charge attendue du dispositif, le Gouvernement ayant tablé sur une augmentation de 7 % du nombre de bénéficiaires dans sa prévision initiale : aussi la dépense effectivement constatée par le FNSA en 2012 sur le RSA activité est de **1 467 millions d'euros, pour une prévision initiale de 1 559 millions d'euros.**

De plus, **la structure de financement du FNSA a été refondue en cours d'exercice**, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Cette dernière a en effet, dans son article 3, substitué un prélèvement de solidarité de 1,45 % sur les revenus de patrimoine et les produits de placement à l'ancienne contribution additionnelle de 1,1 % au prélèvement social sur ces mêmes revenus. La disposition, qui reprenait une mesure prévue par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, étant rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le budget du FNSA pour 2012 s'en trouvait modifié. Ainsi les recettes propres du FNSA, prévues initialement à hauteur de 1,23 milliard d'euros, se sont en définitive établies à **1,48 milliard d'euros**.

Enfin, un important **prélèvement sur la trésorerie du fonds a été réalisé (438 millions d'euros)**.

Dans ce contexte, la subvention d'équilibre de l'Etat au FNSA a pu être réduite, passant de **447 millions d'euros à 233 millions d'euros entre la prévision initiale et l'exécution**, principalement dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année 2012, qui a annulé 147 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP sur le programme 304. Rappelons que les dotations avaient pourtant déjà été révisées à la baisse au cours de la discussion parlementaire, par amendement gouvernemental (- 60 millions d'euros en AE=CP, sans tenir compte du transfert de 50 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP vers le programme 157 afin de financer l'aide exceptionnelle en faveur du secteur de l'aide à domicile pour les publics fragiles).

Au total, la subvention d'équilibre de l'Etat au FNSA est donc **réduite de 51 % par rapport à 2011 où elle s'était établie à 475,2 millions d'euros**.

L'action n° 1 du programme 304, *via* le FNSA, finance également trois principaux autres dispositifs rattachés au RSA :

**- la « prime de Noël » des bénéficiaires du RSA, pour un montant global de 388,2 millions d'euros en 2012.** La loi de finances rectificative de fin d'année 2011 avait en effet mis à la charge les éventuelles aides exceptionnelles de fin d'année ; à compter de la loi de finances pour 2013, dans un souci de sincérité budgétaire dont se félicite votre rapporteur spécial,

cette prime de Noël est inscrite au budget du FNSA dès la loi de finances initiale ;

**- le RSA « jeunes », pour un montant de 20,2 millions d'euros en 2012**, soit une baisse de 10,6 millions d'euros (34,4 %) qui confirme la difficile montée en charge, sinon l'inadaptation de cette prestation ;

**- l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), pour un montant total de 50,7 millions d'euros en 2012**, entièrement orientée vers l'enveloppe déconcentrée. Votre rapporteur spécial se félicite que, pour la première fois, le rapport annuel de performances détaille de façon précise les conditions d'emploi de cette enveloppe, qui indiquent notamment la prépondérance des aides à la mobilité (48 % du total des aides). Toutefois, la disparité des pratiques locales, mais aussi les difficultés liées au retard et à l'irrégularité des versements annuels rendent cette aide encore peu lisible pour les praticiens et les usagers. C'est pourquoi votre rapporteur spécial, en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, a engagé un **contrôle budgétaire** sur l'APRE, dont les conclusions sont attendues pour l'automne 2013.

De façon générale, les évolutions qu'a connues ces dernières années le FNSA (évolution de sa structure de financement, révision à la baisse du nombre de bénéficiaires, prise en charge de la prime de Noël, etc.) justifient pleinement que soit suivie l'une des recommandations nouvellement formulées par la Cour des comptes dans son analyse précitée, à savoir la **transmission au Parlement des rapports annuels prescrits par l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles sur la mise en œuvre du RSA et le financement du FNSA**.

#### ***B. LE PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES »***

**Le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » finance des actions d'accompagnement et de protection des familles** (enfants, majeurs vulnérables). S'il ne représente que 1,8 % des dépenses de la mission en 2012, il comprend cependant l'un des quatre dispositifs les plus coûteux de la mission, la protection juridique des majeurs.

La consommation des crédits de la protection juridique des majeurs s'élève à **217,9 millions d'euros en 2012 en AE et en CP, soit 1,6 million d'euros au-dessus de la dotation initiale**. En raison d'une **prévision inadéquate des dépenses**, liée à la non prise en compte de la réforme des modalités de rémunération des mandataires individuels, des mouvements en sens contraire (annulation puis ouverture) ont été observés en gestion, comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget. Au total, l'insuffisance des crédits disponibles a conduit au dégel de la part mise en réserve de précaution (12 millions d'euros) ainsi qu'à une ouverture de crédits de 3 millions d'euros par décret d'avance.

S'agissant de la mesure de la performance, on constate la **stabilité de l'indicateur 3.2 « Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires » entre 2011 et 2012**, le coût moyen national du point-service s'établissant à 14,2 euros les deux années. Cependant, votre rapporteur spécial se félicite d'une certaine **homogénéisation de la situation des départements**, la part des services mandataires dont la valeur du point est supérieure de 20 % à la moyenne étant passé de 9,1 % à 5,5 % en un an. Le Gouvernement souligne, dans ce même rapport, que « *ces évolutions montrent les effets de la politique de réallocation des ressources entre services mises en œuvre depuis la réforme du dispositif de protection des majeurs en 2009. En 2012, l'amélioration de la dotation des services les moins bien dotés s'est ainsi faite presque entièrement par redéploiement des dotations des services les mieux dotés* ».

Dans un souci d'information et afin de compléter le bilan de la réforme de la protection juridique des majeurs dressé par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF, votre rapporteur spécial rejoint la Cour des comptes qui recommande, dans son analyse précitée, que soit transmis au Parlement les **rapports annuels** prévus par l'article 46 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007.

L'action finance également la **subvention à l'Agence française pour l'adoption (AFA)**, qui s'est élevée à 2,5 millions d'euros, inférieure de 200 000 euros au montant prévu en loi de finances initiale, mais en augmentation par rapport à 2011 où elle s'était établie à 2,1 millions d'euros. Suite à une recommandation de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des affaires étrangères et européennes, l'AFA a augmenté le nombre de ses emplois hors plafond, notamment pour recruter des correspondants étrangers.

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'Etat, à la SNCF pour le **financement de la carte « enfant famille »** (1,8 million d'euros en 2012). Au total, les dépenses relatives à cette action se sont établies à 11 millions d'euros en 2012, conformément à la prévision, en diminution sensible par rapport à 2011 (14,3 millions d'euros) et 2010 (18,5 millions d'euros).

#### **C. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE »**

##### **1. La sous-évaluation des dépenses d'allocation aux adultes handicapés**

Le programme 157 concentre un total de crédits de **10,8 milliards d'euros en 2012, soit 84,6 % de l'ensemble des dépenses de la mission**. La part du programme dans le total de la mission a continué de progresser en

2012, sous le double effet de la progression des dépenses du programme et de la baisse des dépenses des autres principaux programmes, en particulier le programme 304.

Au sein du programme, deux actions représentent l'essentiel des dépenses :

**- l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, à hauteur de 7,8 milliards d'euros, versée à 971 120 allocataires en 2012 pour un montant moyen mensuel de 670 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 2,6 milliards d'euros**.

Comme les années précédentes, l'exécution 2012 s'est caractérisée par le **dynamisme de la dépense d'AAH**. Elle a ainsi progressé de près de 700 millions d'euros entre 2011 et 2012, passant de 7,15 milliards d'euros à 7,8 milliards d'euros en AE et en CP. La progression est liée à la fois aux conséquences du plan de revalorisation de 25 % de l'AAH entre 2008 et 2012, dont la dernière tranche a été mise en œuvre en 2012, mais aussi par les effets démographiques liés au relèvement de l'âge de départ à la retraite et à la porosité avec le public bénéficiaire du RSA.

**La progression des crédits consommés pour l'AAH est supérieure aux prévisions initiales**, qui tablaient sur une dépense de 7,5 milliards d'euros en 2012. Ainsi, malgré la hausse des dotations initiales entre la LFI 2011 et la LFI 2012 (+ 643 millions d'euros en AE et + 623 millions d'euros en CP), **d'importantes ouvertures de crédits ont été nécessaires en gestion au bénéfice du programme 157** : 287 millions d'euros d'AE et 314 millions d'euros de CP par la loi de finances rectificative de fin d'année, dont 292 millions d'euros pour financer l'AAH. Cette progression est également le signe de la difficulté qu'il y a à harmoniser les conditions de son attribution dans les départements.

La Cour des comptes souligne, dans son analyse de l'exécution du budget 2012, que « *après une diminution en 2011 (ouverture en LFR de 153 millions d'euros, dont 137 millions d'euros au titre de l'AAH), l'insuffisance de crédits sur l'AAH a augmenté en 2012 pour retrouver l'ordre de grandeur constaté en 2009 (...) et en 2010* ». Elle fait remarquer les lacunes du modèle de prévision des dépenses utilisé par la **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)** ; elle souligne également qu'après la prévision de juillet, « *la prévision suivante intervient en janvier, trop tardivement pour un éventuel ajustement des dotations* ». Elle recommande ainsi que « *les prévisions de dépenses sur l'AAH puissent être arrêtées selon un calendrier et sur la base de modèles permettant, le cas échéant, des ajustements entre le PLF et la LFI* ». En tout état de cause, les prévisions de dépense inscrites en loi de finances pour 2013

semblent plus réalistes que les années précédentes, puisque **la dotation, de 8,15 milliards d'euros, est sensiblement supérieure à l'exécution 2012.**

Les crédits de l'action n° 2 relatifs à **l'incitation à l'activité professionnelle des personnes handicapées** ont été consommés conformément à la prévision, à hauteur de 2,6 milliards d'euros, répartis entre 1,4 milliard d'euros pour les dépenses d'exploitation des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et 1,2 milliard d'euros pour l'aide au poste. Les autres crédits de la mission, plus réduits, n'appellent pas de remarque particulière.

## **2. Le financement de l'aide exceptionnelle au secteur des services d'aide à domicile, une entorse au principe d'annualité budgétaire**

L'article 150 de la loi de finances pour 2012 a créé une **aide exceptionnelle de 50 millions d'euros pour le secteur des services d'aide à domicile**. Cette aide, portée par le programme 157, devait être versée en **deux tranches de 25 millions sur 2012 et 2013**. Aussi 50 millions d'euros d'AE et 25 millions d'euros de CP ont-ils été ajoutés sur le programme 157 au cours de la discussion parlementaire, en diminution des AE et des CP du programme 304. Ces 25 millions d'euros ont bien été versés en 2012 à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), gestionnaire de cette aide exceptionnelle.

Cependant, la Cour des comptes indique, dans son analyse précitée, que « *en LFR de fin d'année, 25 millions d'euros de CP ont été annulés sur le programme 304 et ouverts "à due concurrence sur le programme 157 en vue du financement des services d'aide à domicile". Ils n'ont pas été versés à la CNSA et reportés sur l'exercice 2013* ».

Votre rapporteur spécial rejoint les critiques de la Cour qui considère que « *s'agissant d'une dépense qui était explicitement présentée comme ne devant intervenir qu'en 2013, l'ouverture de crédits a méconnu le principe d'annualité en ce qu'elle a pesé sur l'équilibre des inscriptions de la LFR 2012* ».

## **D. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES »**

Le programme 137 est, de loin, **le programme le plus réduit de la mission** : il a représenté, en 2012, 19,7 millions d'euros, soit 0,15 % des dépenses de la mission. Il finance principalement des **actions de formation et d'information** ainsi que **des subventions à des associations, locales et nationales**.

Sous l'autorité de la directrice générale de la cohésion sociale, qui est également déléguée interministérielle aux droits des femmes, le service des

droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) pilote la politique en la matière, qu'il s'agisse de la production normative, de la mise en œuvre du 3<sup>e</sup> plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes, ou de l'animation des actions locales.

L'exécution 2012 est marquée par des **annulations de crédits d'une ampleur plus réduite qu'en 2011, de 0,3 million d'euros en AE et 0,2 million d'euros en CP**. La consommation est donc globalement conforme à la prévision, en particulier sur les subventions aux associations nationales ou locales. On constate cependant une **sous-consommation significative pour le plan interministériel (3 millions d'euros consommés contre une prévision de 3,7 millions d'euros)**, liée notamment à la non exécution d'une expérimentation de bracelets électroniques.

#### ***E. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »***

##### **1. Une exécution marquée par des tensions sur la gestion des crédits de personnels**

Le programme 124 est **le programme « support » d'un ensemble de programmes qui dépassent le cadre de la présente mission** : en effet, il porte les crédits de soutien non seulement de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », mais aussi des missions « Santé », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des programmes 147 et 177 de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ». 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.

Contrairement aux autres programmes de la mission, dont le responsable est la directrice générale de la cohésion sociale, le responsable du programme 124 est **le directeur des affaires financières, informatiques, immobilières et des services (DAFIIS) des ministères chargés des affaires sociales**.

Par rapport à 2011, la principale évolution de périmètre concerne le **transfert de 770 emplois vers d'autres missions**, en particulier les emplois des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) au profit de ces opérateurs rattachés au programme 219 « Sport ».

Le programme comporte neuf actions, principalement distinguées selon les politiques mises en œuvre. Cette architecture a évolué dans la loi de finances pour 2013, dont la nomenclature tire les conséquences des évolutions liées à la revue générale des politiques publiques et à la réforme de

l'administration territoriale de l'Etat, en termes de **mutualisation des moyens humains, immobiliers, matériels**.

Le programme 124 est, après le programme 157, le plus coûteux de la mission. Il a représenté, en 2012, **1,48 milliard d'euros en crédits de paiement, soit 11,7 % des dépenses de la mission**. Ces dépenses sont à peu près **équilibrées entre charges de personnel et charges de fonctionnement, qui s'établissent respectivement à 732,1 millions d'euros et 738,6 millions d'euros en 2012**. Cependant, les subventions aux ARS sont classées en charges de fonctionnement, bien qu'elles couvrent également, en partie, des dépenses de personnel.

**S'agissant des charges de personnel, l'exécution 2012 est marquée par une tension importante sur la consommation des crédits.** La dotation initiale, de 732,1 millions d'euros, a été ramenée à 722,8 millions d'euros suite à la réalisation des transferts d'emplois prévus. Cependant, comme le ministère l'indique dans le rapport annuel de performances, la fin de gestion a confirmé « *une insuffisance de crédits qui était apparue dès la construction du budget des dépenses de personnel pour 2012* ». Ainsi, une ouverture de 4 millions d'euros a été nécessaire par décret d'avance.

Cette tension sur la masse salariale a conduit le Gouvernement non seulement à annuler les mesures de fongibilité asymétrique, à réduire les mesures catégorielles, mais aussi à **réviser en cours d'année le schéma d'emplois, fixé initialement à -257 ETPT, abaissé à -297 ETPT**. Sur l'année, l'évolution constatée est en définitive de -299 ETPT, en dépit de faibles départs en retraite, du fait notamment de l'impact de la réforme des retraites. A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette qu'une mauvaise budgétisation de la masse salariale conduise à accélérer en cours d'exercice le rythme de suppression d'effectifs**.

Les **charges de fonctionnement**, hors charges de personnel et hors subvention aux ARS, s'établissent, en exécution 2012, à 160,7 millions d'euros en AE et 162,9 millions d'euros en CP. Elles sont **en baisse sensible par rapport à 2011** (respectivement 168,6 et 164,4 millions d'euros), ce qui peut être considéré comme un premier résultat de la mutualisation des moyens.

## 2. Des difficultés de suivi des ARS

**L'action n° 7 du programme 124 porte une subvention de l'Etat aux 26 agences régionales de santé**, mises en place en 2009. Cette subvention s'est élevée en 2012 à 566,1 millions d'euros en AE=CP. En baisse par rapport à 2011, où elle s'établissait à 571 millions d'euros, elle est toutefois **supérieure de 4,8 millions d'euros à la prévision initiale**. Le Gouvernement explique cette surconsommation par la consolidation des mesures catégorielles de 2011 et par des redéploiements internes au programme 124 afin de permettre aux ARS de faire face à des investissements spécifiques, notamment immobilier.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial partage le constat dressé par la Cour des comptes dans son analyse précitée sur les **difficultés de suivi budgétaire des ARS** : en effet, « *la multiplicité des sources de financement des ARS en personnel, fonctionnement et intervention (plusieurs missions du budget général, établissements publics, hôpitaux, assurance maladie) ne permettent pas de tirer des conclusions à partir de la seule analyse des versements imputés sur la mission "Solidarité, insertion et égalité des chances"* ». Il convient donc de mettre en place à l'avenir un suivi concerté des moyens des ARS, qui retrace l'ensemble des sources de financement et des dépenses des agences.

## MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

**M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial**

<b>I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION.....</b>	429
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS DE CRÉDITS QUI SONT ALLÉES AU-DELÀ DE LA RÉSERVE INITIALE.....	429
B. LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DE L'ANNÉE 2012 .....	430
<b>II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	430
A. LE PROGRAMME 219 « SPORT » .....	430
1. <i>Le financement des primes aux médaillés olympiques et paralympiques...</i> .....	430
2. <i>... a tendu une gestion déjà très compliquée .....</i> .....	432
3. <i>INSEP : une évolution bienvenue du contrat de partenariat.....</i> .....	432
4. <i>CNDS : des dépenses amoindries .....</i> .....	434
B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » .....	435
1. <i>La poursuite de la montée en puissance du service civique .....</i> .....	435
2. <i>Des gels qui ont concerné l'ensemble des actions, tout particulièrement le FEJ.....</i> .....	435

## I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

### ***A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS DE CRÉDITS QUI SONT ALLÉES AU-DELÀ DE LA RÉSERVE INITIALE***

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » entre le vote de la loi de finances pour 2012 par le Parlement et l'exécution réelle du budget.

#### **Crédits votés et exécutés sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**

*(CP en euros)*

<b>Programmes</b>	<b>Crédits prévus en loi de finances pour 2012</b>	<b>Crédits ouverts après mouvements 2012</b>	<b>Crédits exécutés en 2012</b>	<b>Rappel : crédits exécutés en 2011</b>
219 - Sport	255 438 709	266 623 596	265 366 724	234 897 759
163 - Jeunesse et vie associative	229 970 979	214 959 609	199 004 731	213 371 215
<b>Total mission</b>	<b>505 454 688</b>	<b>481 583 205</b>	<b>464 371 455</b>	<b>448 268 974</b>

*Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012*

Ces chiffres bruts semblent montrer une évolution divergente entre un programme « Sport » dont les crédits paraissent avoir gonflé et un programme « Jeunesse et vie associative » soumis à une contrainte plus rude. Ils reflètent, en fait, **une réalité similaire : celle d'un « surgel » de crédits, c'est-à-dire d'annulations allant au-delà de la mise en réserve initiale** – la différence apparente tenant qu'à l'inscription au sein du programme 219 de sommes en provenance de fonds de concours prévues dès l'origine (cf. ci-après).

Dans le détail, les principaux mouvements en cours d'exercice ont été les suivants.

Pour le programme « Sport » :

- en augmentation, un total de 11,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 4,8 millions d'euros de crédits de paiement (CP) résultent de reports de crédits non consommés au cours de l'exercice 2011 ;

- également en augmentation, un total de 21,7 millions d'euros d'AE et 21,9 millions d'euros de CP ont été rattachés par voie de fonds de concours

– dont 19,5 millions d'euros au titre de la contribution du Centre national pour le développement du sport (CNDS) aux actions fédérales en faveur du développement de la pratique sportive ;

**- à l'inverse, les gels de crédits ont atteint 15,8 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP. Ils ont excédé de 3,1 millions d'euros en AE et en CP la réserve de précaution initiale.**

S'agissant du programme « **Jeunesse et vie associative** », outre quelques réimputations, il s'agit surtout de mentionner des **annulations de crédits portant sur un total de 16,7 millions d'euros en AE comme en CP, soit 3,2 millions d'euros supplémentaires par rapport à la mise en réserve initiale.**

Cette trajectoire est en ligne avec l'évolution pluriannuelle définie par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

#### ***B. LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DE L'ANNÉE 2012***

Un changement de périmètre relatif au programme « Sport » est à relever.

Il concerne le transfert de divers crédits relatifs aux centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) et au **musée national du sport** (MNS), dont le total est estimé à **43,4 millions d'euros** par la Cour des comptes :

- d'une part, des crédits de masse salariale en provenance du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;

- d'autre part, des crédits représentant la taxe sur les salaires, auparavant inscrits dans la loi de financement de la sécurité sociale.

En revanche, **aucun changement n'est à signaler pour ce qui concerne le programme « Jeunesse et vie associative ».**

## **II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME**

#### ***A. LE PROGRAMME 219 « SPORT »***

##### **1. Le financement des primes aux médaillés olympiques et paralympiques...**

Comme cela est rappelé dans le rapport annuel de performance annexé au présent projet de loi, **la France a obtenu des résultats**

**relativement satisfaisants aux Jeux olympiques (JO) de Londres.** Certes, le nombre de médailles olympiques (34) est inférieur au record de 41 unités réalisé lors des Jeux de Pékin en 2008. Néanmoins, avec 11 médailles d'or, la France s'est classée au sixième rang des nations olympiques, ce qui reste d'autant plus appréciable que la concurrence s'élargit à chaque nouvelle olympiade.

Les **Jeux paralympiques (JP)** ont apporté à la France **45 nouvelles médailles**. Au total, en raison du caractère collectif de certaines récompenses, **ce sont 78 athlètes qui ont été médaillés lors des JO et 68 à l'occasion des JP de Londres en 2012**.

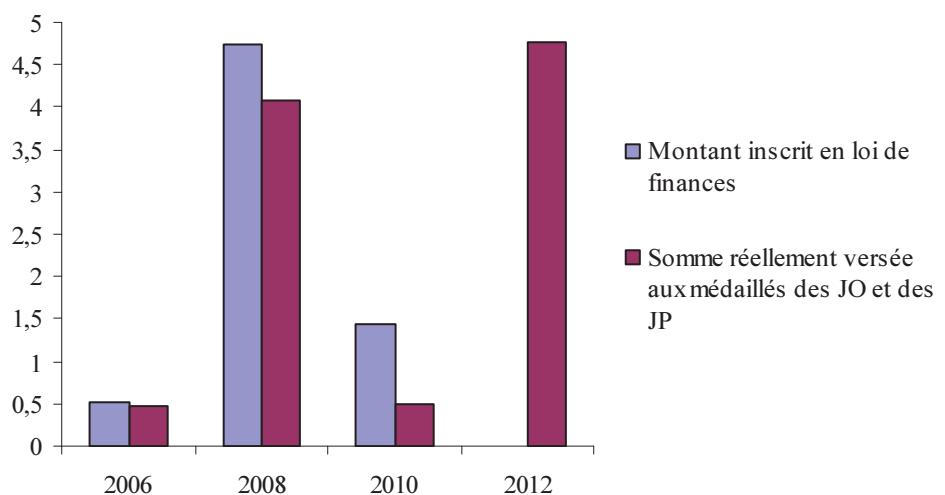
Votre rapporteur spécial se félicite, bien entendu de cette permanence de la France parmi les meilleures nations sportives, qui fait d'ailleurs l'objet d'un indicateur de performance au sein du programme.

Néanmoins, **ces résultats ont un coût** : celui de la promesse de l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, d'octroyer une **prime aux médaillés olympiques et paralympiques** d'un montant de 50 000 euros par médaille d'or, de 20 000 euros par médaille d'argent et de 13 000 euros par médaille de bronze.

Si le principe de la prime paraît légitime, **il est profondément anormal que ce montant n'ait pas été provisionné dans le budget de l'année 2012, à l'inverse de ce qui s'était produit lors des précédentes olympiades**, comme le rappelle le graphique ci-après.

**Provisionnement des primes versées aux médaillés des jeux olympiques et des jeux paralympiques de 2006 à 2012**

*(en millions d'euros)*



Source : commission des finances, d'après documents annexés aux projets de loi de finances et aux projets de loi de règlement des années visées

Votre rapporteur spécial avait souligné cet « oubli » manifeste tant dans son rapport budgétaire<sup>1</sup> que lors de l'examen de la mission en séance publique<sup>2</sup>. Le **problème de sincérité** ainsi relevé, d'autant plus préoccupant qu'il devait grever un budget tendu, avait d'ailleurs **conduit le Sénat à rejeter les crédits de la mission** « Sport, jeunesse et vie associative ».

Au final, le programme « Sport » a bien versé les primes dues aux athlètes concernés en 2012 et a supporté, à ce titre, une dépense de **4,8 millions d'euros**.

## 2. ... a tendu une gestion déjà très compliquée

Cette non-inscription délibérée d'une dépense prévisible a affecté le programme 219 au cours d'un exercice particulièrement délicat puisque, comme cela a été souligné plus haut, l'année 2012 s'est caractérisée par des gels de crédits dépassant la mise en réserve initiale.

En fin de gestion, le ministère a donc été contraint de **supprimer quelques crédits non engagés**, mais surtout de procéder à des opérations bien moins satisfaisantes d'un point de vue budgétaire.

Ainsi, on peut relever que **certaines dépenses d'investissement ont été reportées en 2013**, comme certains aménagements de mise en sécurité ou d'accessibilité dans les CREPS, pour un montant de 1,6 million d'euros selon la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget de l'Etat.

De même, **certaines dépenses obligatoires ont été reportées en 2013**, en particulier une fraction de l'**indemnité due au consortium Stade de France** pour absence de club résident (**2,7 millions d'euros**).

Bien entendu, de telles opérations ne sauraient constituer de véritables économies puisqu'elles sont de nature à aggraver la charge des exercices futurs, à commencer par 2013. Elles étaient néanmoins indispensables afin de boucler l'année 2012 avec les crédits disponibles, insuffisants pour solder les engagements de l'Etat.

**Le lourd héritage laissé par l'ancienne équipe à l'actuel Gouvernement n'a donc pas encore été complètement soldé**, que ce soit sur le budget du programme ou au travers des crédits du CNDS (voir *infra*).

## 3. INSEP : une évolution bienvenue du contrat de partenariat

Le chantier de la rénovation de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), qui se situe dans le bois de

---

<sup>1</sup> *Rapport général n° 107 (2011-2012), Tome III, annexé 26.*

<sup>2</sup> *Compte-rendu des débats du Sénat du 3 décembre 2011.*

Vincennes, s'est poursuivi en 2012. A ce titre, l'Etat a versé au cours de l'exercice écoulé :

- d'une part, **en investissement sur la partie « Sud » du site (équipements sportifs)**, 5,1 millions d'euros d'AE et **10,2 millions d'euros de CP**, les crédits de paiement correspondant à des opérations de reconstruction du centre nautique sinistré en 2008 ainsi qu'à des travaux sur les grandes salles Marie-Thérèse Eyquem et Nelson Paillou ;
- d'autre part, **en loyers sur la partie « Nord »** (locaux d'hébergement et de formation), un total de 4,3 millions d'euros de CP<sup>1</sup>.

Pour mémoire, si les chantiers de la partie « Sud » sont réalisés en maîtrise d'ouvrage publique, le réaménagement des installations extra-sportives fait l'objet d'un partenariat public-privé (PPP) signé le 21 décembre 2006 avec le groupement Sport partenariat, qui réunit les sociétés Vinci et Barclays.

Le tableau ci-après récapitule les sommes engagées et versées à ce jour par l'Etat sur les deux parties du site de l'INSEP.

**Crédits d'investissement engagés et versés par l'Etat  
au titre de la rénovation de l'INSEP**

*(en millions d'euros)*

	Années antérieures à 2012		Exécution 2012		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Partie Sud	103,7	84,2	5,1	10,2	108,8	94,4
Partie Nord	93,5	34,8	0	1,3	93,5	36,1
Total	197,2	119	5,1	11,5	202,3	130,5

*Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »*

Plusieurs avenants au contrat de partenariat ont été conclus. Selon les éléments transmis à votre rapporteur spécial, le dernier d'entre eux, élaboré fin 2012, est particulièrement intéressant puisqu'il retransfère à l'INSEP la charge (et le bénéfice) de la commercialisation des chambres jusqu'alors réservées à Sport partenariat. L'établissement public aura ainsi la possibilité d'augmenter ses ressources propres à partir d'une activité dans laquelle il a jusqu'alors fait preuve d'un réel savoir-faire.

<sup>1</sup> Cette somme se décompose en « loyers d'investissement » (1,3 million d'euros en 2012) correspondant à l'amortissement financier de l'investissement et en charges financières comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement (3 millions d'euros).

#### 4. CNDS : des dépenses amoindries

En 2012, le CNDS, dont l'essentiel des ressources provient de plusieurs taxes affectées, a perçu 273,9 millions d'euros, montant en ligne avec la prévision de la loi de finances (274,1 millions d'euros).

En revanche, **les dépenses de cet opérateur** (275,9 millions d'euros en CP) **ont été inférieures d'une trentaine de millions d'euros à la prévision.**

Selon le ministère, ce niveau d'exécution, qui a limité le déficit du CNDS à 1,2 million d'euros l'année dernière au lieu de 30,4 millions prévus pour 2012, s'explique essentiellement par le **décalage des versements de la participation de l'établissement public au financement des stades de l'Euro 2016**, dans l'attente de la décision de la Commission européenne après la notification par la France de cette aide d'Etat. Cette décision devrait être connue courant juillet 2013.

Néanmoins, votre rapporteur spécial tient à souligner que **la ministre, Valérie Fourneyron, a pris à bras le corps le problème de la trajectoire budgétaire du CNDS**, que les engagements des précédents gouvernements avait rendu insoutenable à terme<sup>1</sup>. Ainsi, un **plan d'économies** aboutira à une réduction des dépenses du Centre de 5 % dès 2013 et s'est traduit, fin 2012, par **l'annulation de la campagne d'automne de ses subventions d'équipements (23 millions d'euros en AE)**.

S'il convient de soutenir cette démarche courageuse, qui aura immanquablement des conséquences sur le terrain, **elle ne solde pas la question du portage par le CNDS de l'engagement de l'Etat en termes de soutien aux travaux de construction ou de rénovation des stades qui accueilleront l'Euro 2016 de football**. En effet, le CNDS, qui devra dépenser 160 millions d'euros à cette fin (sous réserve de la validation de l'ensemble des projets par la Commission européenne) ne percevra que 120 millions d'euros de recette dédiée. Votre rapporteur spécial évoquera donc de nouveau la question lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

Enfin, la Cour des comptes a récemment réitéré ses critiques sur le fonds de concours du CNDS vers le programme « Sport », qu'elle estime irrégulier. Il conviendra de trouver une solution à ce problème récurrent le plus rapidement possible, étant néanmoins entendu que le ministère pourrait difficilement se passer des crédits correspondants (19,5 millions d'euros l'année dernière).

---

<sup>1</sup> Voir, à cet égard, d'une part le rapport d'information Sénat n° 287 (2011-2012) que votre rapporteur spécial a rédigé à la suite des travaux commandés à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58 2° de la LOLF et, d'autre part, les développements relatifs au CNDS du rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 30.

## ***B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »***

### **1. La poursuite de la montée en puissance du service civique**

L'Agence du service civique (ASC), principal opérateur du programme, a poursuivi sa montée en puissance, au fil de l'augmentation du **nombre de volontaires, qui s'est élevé à près de 20 000 l'année dernière.**

En 2012, l'Etat a versé **102 millions d'euros** à l'Agence alors que le montant adopté en loi de finances initiale était de 108 millions d'euros. Il est à noter que ce montant a été diminué de 1,6 million d'euros du fait de la prise en charge directe par le ministère d'achat d'espaces publicitaires dans le cadre des campagnes lancées dans l'année.

En fin de gestion 2012, l'ASC a connu des mouvements en sens inverse d'assez forte amplitude :

- d'une part, **un prélèvement de l'Etat de 8,2 millions d'euros sur le fonds de roulement**, qui a ainsi été réduit à 2,1 millions d'euros ;
- d'autre part, **l'octroi de 15 millions d'euros de crédits qui ont immédiatement été reportés sur l'exercice 2013.** Cette somme remplacera la ligne du même montant qui apparaissait, dans le projet de loi de finances pour 2013, comme un fonds de concours en provenance du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) au bénéfice de l'ASC.

### **2. Des gels qui ont concerné l'ensemble des actions, tout particulièrement le FEJ**

Dans le contexte général de « surgel » décrit *supra*, les autres actions du programme ont connu des réductions de crédits relativement homogènes.

Il convient néanmoins de souligner le cas du **FEJ, les subventions du programme destinées à financer ses appels à projets ayant été interrompu.**

Il se confirme donc que ce fonds arrive en bout de course. Il va donc désormais s'agir de faire le bilan des expérimentations qu'il a permis de mettre en place afin de voir lesquelles mériteraient d'être poursuivies voire généralisées dans un autre cadre à l'avenir.

**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. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI ».....</b>	<b>437</b>
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE POUR 2012 : LE MAINTIEN D'UN NIVEAU DE DÉPENSE SOUTENU JUSTIFIÉ PAR LA DÉGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI.....	437
1. <i>Une sur-consommation de 2,4 % des crédits votés en loi de finances initiale .....</i>	437
2. <i>La poursuite de la réduction des dépenses dans le cadre de la programmation pluriannuelle.....</i>	440
3. <i>Les dépenses fiscales doivent entrer dans une démarche de performance.....</i>	441
B. UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE INADAPTÉ POUR CE QUI CONCERNE LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI .....	442
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » .....</b>	<b>444</b>
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS APPRENTISSAGE N'EST PAS STABILISÉE.....	444
B. ... ET APPELLE UNE RÉFORME PLUS GLOBALE DE SON FINANCEMENT ET DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE .....	446

## I. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

### ***A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE POUR 2012 : LE MAINTIEN D'UN NIVEAU DE DÉPENSE SOUTENU JUSTIFIÉ PAR LA DÉGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI***

#### **1. Une sur-consommation de 2,4 % des crédits votés en loi de finances initiale**

Les montants votés en loi de finances initiale pour 2012 s'élevaient à 10,07 milliards d'euros en AE et 10,1 milliards d'euros en CP. L'exécution budgétaire a donné lieu à des **ouvertures de crédits d'un montant total de 518 millions d'euros en CP** qui ont portés à **10,6 milliards d'euros le niveau des crédits ouverts pour 2012**.

L'essentiel de ces ouvertures de crédits supplémentaires (480 millions d'euros) a abondé programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » en faveur :

- du « Plan emploi » décidé en mars 2011, lequel a été financé en 2012 par un arrêté de report de crédits pris en mars 2012 pour un montant de 155 millions d'euros ;

- des mesures annoncées par le Gouvernement en juin et octobre 2012 pour financer les dispositifs d'indemnisation des chômeurs en fin de droit et les enveloppes supplémentaires de contrats aidés<sup>1</sup> pour faire face à la dégradation de la situation de l'emploi. Concrètement, 325 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par voie de décret d'avance<sup>2</sup> et de fonds de concours.

Ces mouvements de crédits n'ont toutefois pas été consommés en totalité. **Si le niveau de consommation pour 2012 (10,34 milliards d'euros en CP) excède de 2,4 % le montant des crédits votés en LFI, il demeure en-deçà de celui des crédits ouverts (97,39 %).**

Le tableau des données générales d'exécution de la mission en 2012, présenté page suivante, montre la répartition par programme du taux de consommation des crédits.

- les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi », dotés respectivement de 5,37 milliards et de 3,91 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** ;

---

<sup>1</sup> Une enveloppe de 60 000 contrats aidés supplémentaires a été décidée en juin 2012 puis 47 450 en novembre 2012.

<sup>2</sup> Le décret d'avance du 30 novembre 2012 a ouvert 300 millions d'euros de crédits supplémentaires.

- le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » est doté en 2012 de 80,58 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 742 millions d'euros, assure la fonction de soutien de la mission en regroupant les dépenses de personnel (titre 2).

Deux raisons majeures expliquent la non consommation de près de 280 millions d'euros de crédits ouverts :

- 123 millions d'euros de crédits supplémentaires n'ont pas été consommés au sein du programme 102 en raison de la moindre augmentation du coût des contrats aidés. Si le volume mobilisé de contrats a engagé des dépenses au-delà de la prévision faite en LFI, celle-ci a été amoindrie par une durée de contrat inférieure aux paramètres de budgétisation (7 mois au lieu de 8,58 mois) ;

- 122 millions d'euros n'ont pas été consommés au titre du programme 103 du fait notamment de moindre dépenses au titre de la compensation d'exonération de charges des contrats d'apprentissage et de l'apurement de créances vis-à-vis de l'Acoss au titre des exonérations de charges dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

D'autre part, environ 35 millions d'euros de crédits ouverts n'ont pas été consommés au sein du programme 111 du fait de la difficulté d'évaluation des dépenses liées à la mesure de l'audience syndicale et du fonds national de soutien relatif à la pénibilité dont la mise en œuvre effective a pris plus de temps que prévu (fin mars 2012 en raison de la publication tardive en décembre 2011 du décret d'application<sup>1</sup>) et au sein du programme 155 par la poursuite de la baisse du plafond d'emplois (- 195 ETPT par rapport au plafond prévu pour 2012 qui s'établissait à 9 899 ETPT).

A l'inverse, le recrutement de 2 000 nouveaux contrats à durée indéterminée par Pôle emploi en 2012, qui était destiné à accompagner la montée en charge du nombre de demandeurs d'emploi, a entraîné une majoration de 51,9 millions d'euros de la subvention versée par l'Etat, la portant à 1 411 millions d'euros au lieu de 1 360 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-1969 du 26 décembre 2011.

Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2012

Programmes	Crédits votés		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		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	(en %)		AE	CP
							(en euros)			
Accès et retour à l'emploi	5 421 987 408	5 373 475 753	6 213 766 638	5 837 069 070	6 056 503 970	5 714 633 156	111,70%	106,35%	97,47%	97,90%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 847 570 367	3 907 070 367	3 842 876 517	3 903 732 115	3 760 370 901	3 781 246 729	97,73%	96,78%	97,85%	96,86%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	63 304 949	80 584 949	79 774 372	96 404 636	67 515 886	86 679 431	106,65%	107,56%	84,63%	89,91%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	738 308 088	742 058 088	773 491 125	784 528 705	747 376 140	761 695 506	101,23%	102,65%	96,62%	97,09%
<b>Total</b>	<b>10 071 170 812</b>	<b>10 103 189 157</b>	<b>10 909 908 652</b>	<b>10 621 734 526</b>	<b>10 344 254 822</b>	<b>10 631 766 897</b>	<b>105,57%</b>	<b>102,39%</b>	<b>97,45%</b>	<b>97,39%</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

## 2. La poursuite de la réduction des dépenses dans le cadre de la programmation pluriannuelle

Après la phase de progression des dépenses de la mission « Travail et emploi » en 2009 et 2010, respectivement à hauteur de 13,5 et 14,53 milliards d'euros, justifiée par l'effet contra-cyclique des politiques de l'emploi en période de crise et de montée du chômage, l'exercice 2011 s'est inscrit dans un mouvement de réduction drastique des crédits (- 20 %) pour s'établir à 11,74 milliards d'euros.

L'exécution du budget de l'année 2012 poursuit ce mouvement de diminution (moins 12 %) afin de respecter 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 pourtant un écart (+ 300 millions d'euros) par rapport à la prévision triennale.

### Programmation pluriannuelle de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Loi de programmation des finances publiques 2009-2011	12,01	10,57	10,34		
Loi de programmation des finances publiques 2011-2014			11,65	9,87	9,27
Loi de finances initiale	12,01	11,28	11,65	10,02	10,1
Exécution budgétaire	13,50	14,53	11,74	<b>10,17</b>	
Ecart (exécution / LPFP)	+ 1,49	+ 3,96	+ 0,09	+ 0,3	

Source : Commission des finances d'après les rapports annuels de performances « Travail et emploi » annexés aux projets de loi de règlement pour 2009 à 2012 et les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009 à 2013 et pour la période 2011 à 2014.

Par ailleurs, le niveau des crédits votés en loi de finances pour 2013 (10,1 milliards d'euros hors contributions au CAS Pensions) est d'ores et déjà supérieur à l'épure pluriannuelle. La perspective de réduction de 20 % des crédits de la mission entre 2011 et 2013 demeure un objectif qu'il conviendra de réajuster. En effet, à ce stade, les hypothèses d'amélioration de la situation de l'emploi continuent à reposer sur les dispositifs contra-cycliques de lutte contre le chômage tels que les contrats aidés, les emplois d'avenir et les dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emplois ou de solidarité en faveur des chômeurs en fin de droits.

### 3. Les dépenses fiscales doivent entrer dans une démarche de performance

**Les 29 dépenses fiscales** rattachées à titre principal à la mission « Travail et emploi », évaluées à 10,8 milliards d'euros dans le projet annuel de performance pour 2012 soit l'équivalent des dépenses budgétaires de la politique de l'emploi et du travail, se sont élevées à **11,2 milliards d'euros selon le chiffrage actualisé pour l'exécution 2012**, soit un surcoût de 3,7 % par rapport à la prévision.

Malgré la réduction de la perte de recettes engendrée par la prime pour l'emploi (PPE) qui a été ramenée de 3,1 milliards d'euros en 2011 à 2,8 milliards d'euros en 2012, trois niches fiscales se sont révélées plus coûteuses que prévues :

- les deux réductions d'impôts pour l'emploi d'un salarié à domicile (3,47 milliards d'euros au lieu de 3,18 milliards d'euros) ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (1,54 milliard d'euros au lieu de 1,4 milliard d'euros).

Avec la PPE, elles représentent, à elles quatre, 7,87 milliards d'euros, soit 70 % des dépenses fiscales de la mission. Or, vos rapporteurs spéciaux considèrent que les indicateurs de performances associés à ces dispositifs sont insuffisants eu égard à leur poids pour les finances publiques :

- **l'indicateur relatif à 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 n'est **toujours pas renseigné** ;

- les dispositifs fiscaux dérogatoires en faveur des services à la personne ne font que l'objet d'une mise en relation avec la mesure du taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne, laquelle a fortement ralenti depuis 2011 pour n'atteindre que 0,2 %.

Par ailleurs, la mesure du taux d'insertion dans l'emploi à l'issu du contrat d'apprentissage ne saurait suffire à évaluer l'efficience du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage (500 millions d'euros) et de l'exonération en faveur des salaires des apprentis (290 millions d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent donc la recommandation faite lors de l'examen des comptes de l'exercice 2011 tendant à ce que les douze mesures qui coûtent plus de 100 millions d'euros soient systématiquement associées à un indicateur de performance et à une réactualisation des **évaluations des dépenses fiscales et des niches sociales** figurant dans le « rapport Guillaume ».

**Les dépenses fiscales de plus de 100 millions d'euros de la mission « Travail et emploi »**

(en millions d'euros)

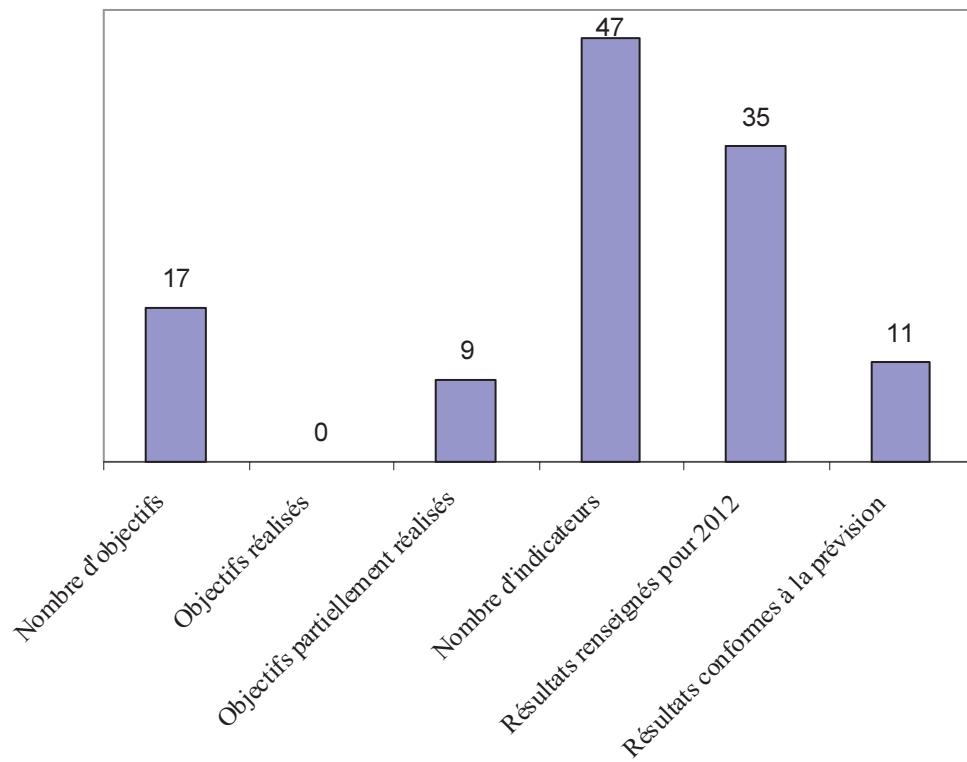
Dépenses fiscales	Programme	Chiffrage définitif 2010	Chiffrage définitif 2011	Chiffrage initial 2012	Chiffrage actualisé 2012
Prime pour l'emploi	102	3 610	3 200	2 800	2 860
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 785	1 890	1 890	2 000
Exonération d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires	103	1 390	1 400	1 400	1 540
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 250	1 290	1 290	1 470
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	111	980	1 015	1 055	780
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	103	700	720	730	600
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	103	430	470	470	500
Exonération du salaire des apprentis	103	265	275	285	290
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	111	220	220	220	270
TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées	103	100	110	130	220
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	111	125	125	125	136
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	100

Source : rapport annuel de performances « Travail et emploi » pour 2012

**B. UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE INADAPTÉ POUR CE QUI CONCERNE LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI**

Avec 17 objectifs et 47 indicateurs, le dispositif de mesure de la performance n'a pas varié par rapport à l'exercice 2011 et, pris globalement, les résultats demeurent stables. Comme en 2011, **9 objectifs ont été totalement ou partiellement atteints**, 35 indicateurs sur 47 ont été renseignés et 11 indicateurs se sont révélés conformes à la prévision (au lieu de 12 en 2011), soit un taux de seulement 23 %.

### 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 2012

Par ailleurs, ces résultats, qui demeurent insatisfaisants, traduisent l'inadaptation de la batterie d'indicateurs à retracer correctement les politiques publiques de l'emploi. Ainsi, la performance des programmes 102 et 103 n'est que très insuffisamment mesurée. Trop d'indicateurs ne sont pas renseignés, ou ne sont pas conforme à la prévision :

- tel est le cas au sein du programme 102 du taux de retour à l'emploi des publics prioritaires, de la part des bénéficiaires de la PPE précédemment au chômage, du délai moyen de recrutement par l'intermédiaire de Pôle emploi, des taux d'insertion dans l'emploi en matière de contrats aidés ;

- et, dans le programme 103, des taux de reclassement à l'issue des dispositifs d'accompagnement ou de reclassement, des taux d'insertion dans l'emploi à l'issue de contrats en alternance (apprentissage, professionnalisation ou formation qualifiante).

Au final, si la mesure de la performance des dépenses fiscales doit être considérée comme inexistante, le constat effectué par vos rapporteurs spéciaux n'est plus élogieux en ce qui concerne la mesure de la performance des dépenses budgétaires. Aussi, considèrent-ils que le volet doit d'autant plus devenir la priorité du prochain PLF pour 2014 que la

**conformité budgétaire de la mission au regard de la programmation triennale est d'ores et déjà remise en cause pour l'exercice 2013.**

## **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »**

Parallèlement aux crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », un **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. L'exercice 2012, qui constitue donc la première exécution en année pleine, se caractérise par un **niveau très important de report de crédits** et par une **sous-estimation des recettes** du compte spécial qui appelle une réforme des conditions de son financement.

### ***A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS APPRENTISSAGE N'EST PAS STABILISÉE...***

L'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) a été remplacé en cours d'année 2011 par un **compte d'affectation spéciale** intitulé « **Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage** » (CAS Apprentissage).

L'exécution de la première année de création du CAS a fait apparaître une **sous-consommation de 22 % des crédits alloués, soit 135 millions d'euros non utilisés en 2011 et qui ont été reportés sur l'exercice 2012** pour deux motifs :

- le programme 788 « **Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage** », relatif au financement des conventions d'objectifs et de moyens (COM) 2011-2015 Etat-régions, a connu un reliquat de **121 millions d'euros non consommés** ;

- auquel se sont ajoutés les crédits non consommés du programme 789 « **Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance** ».

Ainsi, doté initialement de 575 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

---

<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.*

(COM) Etat-régions (360 millions d'euros) et inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance (15 millions d'euros), le CAS Apprentissage a été abondé de ce report de crédits pour atteindre 709 millions d'euros de crédits ouverts (soit une augmentation de 23 %), alors que seuls 560 millions d'euros ont été effectivement consommés.

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 2012

(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 %	100 %
Programme 788 - « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage »	360 000 000	480 817 000	353 277 679	98 %	73 %
Programme 789 - « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance »	15 000 000	28 840 527	6 820 622	45 %	24 %
<b>Total</b>	<b>575 000 000</b>	<b>709 018 411</b>	<b>560 098 301</b>	<b>97 %</b>	<b>79 %</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « CAS Apprentissage » annexé au projet de loi de règlement pour 2012

Dès l'an dernier, vos rapporteurs spéciaux s'étaient interrogés sur l'adéquation des conditions de financement de ce compte avec le niveau effectif des dépenses :

- dans un sens, rejoignant la Cour des comptes qui s'était interrogée sur le surfinancement qu'elle estime structurel du compte, 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) et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage, il pouvait être considéré que les recettes fiscales affectées au CAS Apprentissage étaient trop importantes par rapport aux engagements réels qu'il supporte ;

- à l'inverse, dans une logique d'utilisation des moyens alloués, on pouvait faire observer que l'ensemble des crédits n'avaient pas été suffisamment reversés aux régions.

Cette seconde thèse n'a pas été retenue par vos rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2013, dans la mesure où ils avaient estimés que la première vague de contractualisation Etat-régions s'était basée sur des objectifs trop ambitieux et irréalistes visant à porter le

nombre d'apprentis à 600 000 en 2015, cible que l'actuel Gouvernement a ramené à 500 000 apprentis à l'horizon 2017 dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ».

Outre le report des crédits de l'exercice 2011 vers celui de 2012, les recettes fiscales du CAS Apprentissage se sont révélées plus dynamique que prévu, de l'ordre de 78 millions d'euros (soit 653 millions d'euros de recettes effectives au lieu des 575 millions d'euros prévus), du fait notamment de l'excédent réalisé par la contribution supplémentaire à l'apprentissage qui est due par les entreprises qui ne remplissent pas leur quota de salarié en alternance (214 millions d'euros au lieu de 108 millions d'euros). En revanche, la fraction du quota de la taxe d'apprentissage affectée au financement des COM Etat-régions a donné lieu à une moindre recette fiscale en raison de l'évolution négative, causée par la crise, de la masse salariale, la recette s'étant établie à 439 millions d'euros au lieu de 467 millions d'euros.

Au final, la conjugaison des reports et excédents de recettes ont permis de constater sur le compte spécial une réserve de trésorerie de 253 millions d'euros au 31 décembre 2012. Cette situation financière a conduit le Gouvernement à faire supporter par le CAS apprentissage, malgré l'avis défavorable de votre rapporteur spécial François Patriat, une partie de la compensation versée par l'Etat aux régions, au titre du programme 103, pour le financement des indemnités compensatrices forfaitaires payées par les régions aux entreprises qui emploient des apprentis pour un montant de 250 millions d'euros. De fait, il s'agissait d'une opération de débudgeissement partielle d'une ligne du programme 103 pour utiliser les fonds disponibles du CAS Apprentissage.

#### ***B. ... ET APPELLE UNE RÉFORME PLUS GLOBALE DE SON FINANCEMENT ET DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE***

C'est à la lumière de la création du CAS Apprentissage que l'attention de votre rapporteur spécial (François Patriat) avait été appelée sur la pertinence du maintien du taux de 22 % du quota de la taxe d'apprentissage au titre d'une des recettes du compte spécial, mais aussi sur la complexité des modalités de collecte et de répartition du produit de taxe d'apprentissage.

Aussi, dans son rapport n° 455 (2012-2013) pour une réforme de la taxe d'apprentissage, propose-t-il une série de préconisations tendant, d'une part, à simplifier l'architecture de la taxe, dont la recette représente plus de 2 milliards d'euros par an et, d'autre part, à recentrer la gouvernance de celleci vers le financement de l'apprentissage par les trois recommandations suivantes :

- augmenter la part de la taxe d'apprentissage affectée à l'apprentissage (conserver le principe de libre affectation des entreprises mais en limiter la part) ;

- accroître la part confiée aux régions dans la gouvernance de la répartition des fonds (inscrire dans un cadre régional la répartition des fonds avec la région comme pilote, en coordination avec l'Etat et les partenaires sociaux ; confier aux régions la gouvernance des fonds non-affectés par les entreprises) ;

- étudier la suppression de la distinction entre quota et hors quota ou en rééquilibrer la répartition.

Une telle réforme, qui s'inscrit dans la perspective plus large d'un futur projet de loi relatif à la formation professionnelle, devra nécessairement comporter une réflexion sur les modalités de financement du CAS Apprentissage.

## MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

**M. François Rebsamen, rapporteur spécial**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION.....</b>	<b>449</b>
A. DES CRÉDITS STABILISÉS MAIS SUPÉRIEURS À LA LFI COMME À LA PROGRAMMATION .....	449
B. UNE PROGRESSION RALENTIE DE LA DÉPENSE FISCALE APRÈS UNE DÉRIVE EN 2011 PLUS IMPORTANTE QU'INITIALEMENT ESTIMÉE .....	449
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>451</b>
A. PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » .....	451
<i>1. La confirmation de l'insincérité du budget initial 2012 .....</i>	451
<i>2. La sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence .....</i>	452
B. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	452
<i>1. Des dépenses supérieures aux prévisions .....</i>	452
<i>2. Le démarrage difficile de la garantie des risques locatifs (GRL) .....</i>	454
C. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » .....	454
<i>1. Un calibrage approximatif des dépenses et des recettes.....</i>	454
<i>2. L'ANAH en retrait dans la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé .....</i>	455
D. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS ».....	457
<i>1. Une forte baisse de la dépense .....</i>	457
<i>2. La poursuite du recul des dépenses d'exonération ZFU/ZRU.....</i>	457

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

### ***A. DES CRÉDITS STABILISÉS MAIS SUPÉRIEURS À LA LFI COMME À LA PROGRAMMATION***

La mission « Ville et logement » se compose de quatre programmes : 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », 109 « aide à l'accès au logement », 135 « développement et amélioration de l'offre de logement », 147 « politique de la ville ».

Le montant des crédits exécutés s'élève à 8,031 milliards d'euros en AE et 7,938 milliards d'euros en CP, soit respectivement, soit **311 millions d'euros et 341 millions d'euros au-delà des crédits votés en LFI** (7,720 milliards d'euros en AE et 7,596 milliards en CP).

Ce dépassement s'explique essentiellement par :

- la **sous-budgétisation de la contribution d'équilibre au Fonds national d'aide au logement** (programme 109), caractéristique constante de la mission, à hauteur de 259 millions d'euros ;

- une **hausse des dépenses d'hébergement** (programme 177) durant l'exercice, occasionnant un surcoût de 94 millions d'euros.

La mission a été abondée de 255 millions d'euros en loi de finances rectificative, le solde étant couvert par des reports de crédits et des annulations supportées par les programmes 135 et 147.

On notera que le programme 135 a bénéficié de 80 millions d'euros de CP ouverts par voie de fonds de concours, dont 36 millions d'euros sont reportés sur l'exercice 2013.

Les **dépenses sont stables entre 2011 et 2012**, alors que la **programmation triennale prévoyait une baisse de 215 millions d'euros** sur cette période.

### ***B. UNE PROGRESSION RALENTIE DE LA DÉPENSE FISCALE APRÈS UNE DÉRIVE EN 2011 PLUS IMPORTANTE QU'INITIALEMENT ESTIMÉE***

Votre rapporteur spécial s'était inquiété l'an passé de la forte progression des dépenses fiscales.

Les **estimations définitives du RAP 2012** pour les dépenses fiscales 2011 révèlent que ce **problème a été encore plus important** que ce que laissaient penser les données du RAP 2011.

Alors que le RAP 2011 laissait apparaître une augmentation de la dépense fiscale en 2011 par rapport à 2010 de 754 millions d'euros (+5,9 %), celle-ci s'est élevée en réalité à 1,6 milliard d'euros (+12,2 %).

**Dépense fiscale de la mission « Ville et logement »**

(en millions d'euros)

Programme	Chiffrage RAP 2011			Chiffrage RAP 2012			
	2010	2011	Évolution 2010 - 2011	2011	Évolution 2010 - 2011	2012	Évolution 2011 - 2012
177	46	51	10,9%	28	-39,1%	25	-10,7%
109	76	78	2,6%	80	5,3%	85	6,3%
135	12 231	12 957	5,9%	13 790	12,7%	13 994	1,5%
147	455	476	4,6%	471	3,5%	424	-10,0%
<b>Total</b>	<b>12 808</b>	<b>13 562</b>	<b>5,9%</b>	<b>14 369</b>	<b>12,2%</b>	<b>14 528</b>	<b>1,1%</b>

Source : commission des finances, RAP 2011, RAP 2012

A titre d'exemple, la dépense fiscale correspondant en 2011 au dispositif de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans, initialement évaluée à 5 milliards d'euros, puis, selon le « chiffrage actualisé » du RAP 2011, à 5,2 milliards d'euros, s'est en réalité élevée à 5,8 milliards d'euros.

Quant à la dépense fiscale totale pour 2012, elle s'élèverait selon le RAP 2012, à 14,5 milliards d'euros, soit une augmentation de seulement 1,1 % par rapport au chiffrage définitif de 2011.

Pour autant, il s'agit là d'un **niveau de dépense fiscale très élevé**, qui représente près du double des crédits budgétaires votés en LFI.

En particulier, et comme cela avait été souligné l'an dernier par votre rapporteur, certaines des « niches fiscales » adoptées par la précédente majorité constituent un « *héritage lourd et durable* ». Il en va ainsi du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif, dit « dispositif Scellier », dont le coût passe de 240 millions d'euros en 2011 à 450 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 87,5 %.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### ***A. PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »***

#### **1. La confirmation de l'insincérité du budget initial 2012**

Les crédits ouverts en LFI au titre du programme 177 s'établissaient à 1,206 milliard d'euros en AE et en CP. La très grande majorité de ces crédits est destinée à l'hébergement et au logement adapté ainsi qu'à l'accompagnement des personnes concernées. La consommation s'est élevée à 1,3 milliard d'euros en AE comme en CP.

Votre rapporteur spécial rappelle que **l'insincérité de ce budget a été dénoncée lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012**, notamment par notre collègue Jean Germain<sup>1</sup>. Elle a d'ailleurs été reconnue par M. Benoît Apparu, alors secrétaire d'État chargé du logement lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat 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* ».

**L'exécution de ce budget confirme son insincérité.** Dans son analyse budgétaire la Cour des comptes relève ainsi que :

- les 38 millions d'euros de reports issus du décret d'avances du 30 novembre 2011 « *peuvent s'interpréter comme une sous-budgétisation délibérée en LFI 2012* » ;

- la mise en œuvre des mesures d'économies justifiant la baisse des crédits destinés à financer les dispositifs d'ALT 1 (aide aux organismes logeant temporairement des personnes défavorisées) et ALT 2 (aide au fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage) « *n'avait pas été sécurisée* » ;

- la dotation d'intervention au profit des rapatriés a été « *manifestement sous-évaluée* » ;

- les reports de crédits, au sujet desquels il avait été indiqué qu'ils serviraient à résorber la dette de 15 millions d'euros au titre des allocations et aides sociales versées aux personnes sans domicile âgées ou handicapées, constatée fin 2011 et non prise en compte dans le budget 2012, ont été employés à une fin différente.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 107 – tome III. Annexe 31 (2011-2012).

### Ecarts entre prévision et consommation

(en euros)

Actions du programme	CP prévus en LFI	CP consommés	Ecart	en %
Prévention de l'exclusion	58 316 300	68 235 296	9 918 996	17,0%
Hébergement et logement adapté	1 095 668 250	1 169 894 882	74 226 632	6,8%
Aide alimentaire	22 884 200	22 648 109	-236 091	-1,0%
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'exclusion sociale	15 284 797	18 095 526	2 810 729	18,4%
Rapatriés	14 100 000	21 822 540	7 722 540	54,8%
Total mission	1 206 253 547	1 300 696 353	94 442 806	7,8%

Source : commission des finances d'après le RAP 2012 « Ville et logement »

## 2. La sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence

Les crédits ouverts en LFI 2012 pour les dispositifs d'hébergement d'urgence se sont élevés à 244 millions d'euros en AE et en CP, soit 29 millions d'euros de moins que la dépense enregistrée en 2011.

L'exécution s'est finalement établie à 305 millions d'euros, soit **25 % de plus que la prévision**.

À la **sous-budgétisation initiale**, qui est patente, s'est ajoutée une **hausse de la dépense** (+12 % par rapport à 2011), en raison notamment de la rigueur particulière de l'hiver.

Une partie de la hausse résulte également de la **mise en œuvre du plan d'urgence** annoncé par le Premier ministre le 20 septembre 2012 devant le Conseil national de lutte contre l'exclusion visant à maintenir une **offre d'hébergement d'urgence suffisant tout au long de l'année**.

### B. PROGRAMME 109 « AIDE À 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 **5,734 milliards d'euros en AE et CP consommés** consacrés à hauteur de 99,9 % au financement des aides personnelles au logement, l'État assurant le versement de la **subvention d'équilibre du Fonds national d'aide au logement** (FNAL).

## 1. Des dépenses supérieures aux prévisions

Les dépenses du FNAL ont poursuivi leur progression en 2012 où elles ont atteint 12,740 milliards d'euros. Ces dépenses ont été supérieures de

325 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 été inférieure à la prévision (- 12 millions d'euros) alors que le financement des régimes sociaux et la contribution sur les tabacs continuaient de croître (+ 154 millions d'euros par rapport à 2012).

**La loi de finances rectificative** de fin d'année a inscrit **259 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 légère hausse.

#### **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>2012</b>
<b>Charges du FNAL</b>	10 749	10 777	11 515	11 771	12 008	12 387	12 740
<b>Ressources du FNAL</b>	10 570	10 800	11 414	11 890	12 066	12 375	12 774
<b>Dont : contribution d'équilibre de l'Etat</b>	5 107	4 845	5 086	5 496	5 553	5 535	5 734
<b>Part de l'Etat dans le financement du FNAL</b>	<b>48,3 %</b>	<b>44,8 %</b>	<b>44,6 %</b>	<b>46,2 %</b>	<b>46 %</b>	<b>44,7 %</b>	<b>44,9 %</b>

*Source : commission des finances*

Cet abondement est supérieur au complément de crédits consenti pour l'exercice 2011 (242 millions d'euros). Il a été complété par le redéploiement d'environ un tiers des crédits de l'action 3 « Garantie des risques locatifs » (soit 4 millions d'euros).

Contrairement à l'année précédente, le FNAL ne présente pas de position débitrice à l'égard des organismes payeurs (caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole), ses ressources ayant couvert ses charges.

### Abondements du programme 109 en cours d'exercice

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Montant AE=CP</b>	100	558,70	191,7	242	259
<b>Dont : couverture des besoins de l'exercice</b>	- 1	342	126,7	235	232
<b>Dont : couverture des besoins antérieurs (dettes)</b>	0	216,70	65	7	27

Source : commission des finances

## 2. Le démarrage difficile de la garantie des risques locatifs (GRL)

Les crédits de l'action 3 « Garantie des risques locatifs » sont destinés à être versés aux 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 la GRL.

En 2011, 16 millions d'euros avaient été prévus en LFI, mais aucun versement n'avait été effectué au fonds GURL en raison du peu de succès du dispositif.

La LFI pour 2012 prévoyait une dotation de 12 millions d'euros en AE et CP, montant à nouveau surestimé. Le versement au fonds GURL s'établit finalement à 7,93 millions d'euros compte tenu d'une « montée en puissance légèrement inférieure aux premières estimation », selon l'euphémisme du RAP 2012.

### 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), désigner l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) comme unique opérateur dédié au parc privé.

Le programme a été doté en LFI de 496,1 millions d'euros de AE et 359,8 millions d'euros de CP.

Il bénéficie également de **crédits par voie de fonds de concours** au titre du **prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM**.

Cependant, le **rattachement de ces crédits s'effectue en décalage par rapport au calendrier prévu**, en raison d'une connaissance trop tardive de leur montant exact. Ainsi, en 2012 a été enregistrée la recette 2011 (80 millions d'euros), quand la recette prévue pour 2012, d'un montant de 128 millions d'euros, sera rattachée à l'exercice 2013.

En outre, le programme a subi des annulations de crédits d'un montant de 11,5 millions d'euros en AE et 28,7 millions d'euros en CP (11,5 millions d'euros au titre de la LFR du 14 mars 2012 et 17,2 millions d'euros en CP au titre de la LFR du 29 décembre 2012), tandis qu'en fin d'exercice 36 millions d'euros sont restés gelés et ont été reportés sur 2013.

La consommation s'est établie sur l'exercice à 478,4 millions d'euros en AE et 375 millions d'euros en CP.

Les crédits du programme correspondent essentiellement à des **dépenses d'intervention pluriannuelles**. Ainsi, selon le RAP 2012, **88 % des CP consommés en 2012 ont servi à couvrir des engagements antérieurs**.

Votre rapporteur spécial regrette que, comme l'an passé, le **manque de transparence des retraitements effectués sur les données brutes du logiciel CHORUS**, qui entraînent une consommation supplémentaires de 22,2 millions d'euros par rapport aux données du RAP, sans compter les erreurs d'imputation. La Cour des comptes relève en outre dans son analyse budgétaire des **irrégularités** (recyclages d'AE non autorisés et exceptions de paiement non provisionnés) qui « *mettent en cause le degré de sécurité du système d'information Chorus, au regard des règles de gestion budgétaire* ».

## **2. L'ANAH en retrait dans la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé**

En 2012, l'ANAH n'a mis en œuvre que 310,19 millions d'euros de dépenses d'intervention, soit **un peu moins de 75 % de sa capacité d'engagement** fixée pour l'exercice (415 millions d'euros).

Cette sous-consommation résulte d'un **faible taux de réalisation concernant la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé** (moins de 60 %), **en particulier en direction des propriétaires bailleurs** (49,5 %).

**Réalisations de l'ANAH en 2012**

	Prévision PAP 2012		Réalisation 2012		Subvention moyenne
	Nombre de logements	En millions d'euros	Nombre de logements	En millions d'euros	En euros par logement
<b>Habitat insalubre, indigne (HI), dégradé et très dégradé (TD)</b>	<b>25 000</b>	<b>258</b>	<b>13 469</b>	<b>152</b>	<b>11 285</b>
propriétaires bailleurs	13 500	198	6 201	98	15 804
propriétaires occupants	5 000	47	2 140	35	16 355
copropriétés	6 500	13	5 128	19	3 705
<b>Aide aux propriétaires occupants modestes (hors habitat indigne et très dégradé)</b>	<b>49 000</b>	<b>133</b>	<b>32 839</b>	<b>97</b>	<b>2 954</b>
<i>dont précarité énergétique</i>	40 000	104	11 463	42	3 664
<i>dont autonomie (handicap et vieillissement)</i>	9 000	29	10 283	31	3 015
<b>Copropriétés en difficulté (hors LHI et TD)</b>	<b>17 500</b>	<b>35</b>	<b>14 465</b>	<b>20</b>	<b>1 384</b>
<b>RHI</b>		<b>15</b>		<b>7</b>	
<b>Humanisation</b>		<b>10</b>		<b>8</b>	
<b>Ingénierie</b>		<b>31</b>		<b>26</b>	
<b>Budget de structure fonctionnement et investissement)</b>		<b>21</b>		<b>17</b>	
<b>Total du programme 2012 de l'agence</b>	<b>91 500</b>	<b>503</b>	<b>60 773</b>	<b>327</b>	

Source : RAP 2012

Le RAP concède qu'il s'agit là de taux « assez bas », mais assure que « *des adaptations nécessaires du régime des aides et des modalités d'action de l'agence ont été identifiées* ».

La LFI pour 2012 prévoyait le versement d'une subvention de fonctionnement, pour charge de service public, au profit de l'ANAH. Comme en 2010 et 2011, les crédits correspondants ont été redéployés en cours de gestion pour financer les travaux d'office réalisés par les services de l'Etat afin de lutter contre l'habitat indigne.

## **D. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS »**

### **1. Une forte baisse de la dépense**

Le montant des crédits de paiement en LFI 2012 s'élevait pour le programme 147 à 540 millions d'euros, en recul de 84 millions d'euros par rapport à la LFI 2011. Le programme bénéficiait également de reports à hauteur de 8,4 millions d'euros en AE et 12,8 millions d'euros en CP.

Les annulations de crédit en loi de finances rectificative se sont élevées à 32 millions d'euros en AE et 32,7 millions d'euros en CP.

L'exécution 2012 s'établit à 503,9 millions d'euros en AE et 512,3 millions d'euros en CP, contre 559,2 millions d'euros et 570,5 millions d'euros en 2011.

Avec 39,1 millions d'euros de dépense en moins depuis 2010, **les dépenses d'intervention discrétionnaires du programme sont en ligne avec l'objectif de baisse de 10 % de la programmation triennale.**

La **baisse** est encore plus marquée sur les **dépenses de guichet** (exonération des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine ZFU/ZRU). Elle atteint, sur la période 2010 à 2012, 73,4 millions d'euros.

### **2. La poursuite du recul des dépenses d'exonération ZFU/ZRU**

Les exonérations dont bénéficient les entreprises implantées en ZFU/ZRU sont à la charge de l'État qui compense le manque à gagner pour les organismes de sécurité sociale.

Le montant de la dépense est **en diminution constante depuis 2009** (297,7 millions d'euros en AE=CP) jusqu'à atteindre 117,8 millions d'euros en 2012 (115 millions d'euros pour les ZFU et 2,8 millions d'euros pour les ZRU, en AE=CP).

La baisse des exonérations de cotisations sociales en ZFU/ZRU s'explique par :

- une **conjoncture économique dégradée** entraînant la disparition d'entreprises implantées dans ZFU/ZRU ;
- la **dégressivité de l'exonération** en fonction de la rémunération introduite en LFI pour 2009 ;
- par la **sortie du dispositif des entreprises** arrivées au terme de la durée maximale d'exonération (neuf ans au total).

La loi de finances pour 2012 a prolongé le dispositif des ZFU jusqu'au 31 décembre 2014, en augmentant le ratio d'embauches locales (de un salarié sur trois à un sur deux).