

LE BUDGET PLURIANNUEL DE L'ÉTAT 2011-2013

Le budget de l'État apportera, ces trois prochaines années, une contribution essentielle à l'effort de redressement de nos finances publiques.

C'est en poursuivant cet objectif que le Gouvernement a élaboré la programmation des dépenses de l'État pour 2011, 2012 et 2013, la première année de cette programmation constituant le volet « dépenses » du projet de loi de finances pour 2011.

Ce budget triennal repose sur **les principes suivants** :

- **Il est exigeant**, car il s'inscrit dans un principe nouveau, celui du « **zéro valeur hors dette et pensions** » et programme, à cet effet, des économies de grande ampleur ; hormis ces deux postes de dépense hérités du passé, les moyens de l'État feront l'objet d'une réduction en termes réels : **le « pouvoir d'achat » de l'État connaîtra une baisse sur les trois années de la programmation et ce dès 2011.**

- **Il est équitable**, car il est construit sur la base de règles transversales d'économies, fixées dans la lettre de cadrage du Premier ministre, qui assurent que les efforts demandés sont respectés par tous.

- **Il est soutenable**, car il repose sur des réformes structurelles de nature à garantir le respect des plafonds de crédits et d'emplois, tout en permettant de financer les priorités politiques du Gouvernement.

Le présent document, qui décrit les grandes lignes de cette programmation, complète le rapport sur l'évolution et les perspectives des finances publiques d'ores et déjà transmis au Parlement. Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2011 préciseront, pour chaque mission, la stratégie, la répartition des crédits et les réformes mises en œuvre.

D) Un principe de construction exigeant : le gel en valeur des dépenses hors dette et pensions

La France a pris l'engagement, vis-à-vis de l'Union européenne, de stabiliser en volume (c'est-à-dire de ne pas faire évoluer plus rapidement que l'inflation) le budget de l'État. Cet engagement porte sur le périmètre de la norme de dépense élargie, comprenant les crédits du budget général (y compris charge de la dette et pensions), les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales et les nouvelles affectations de recettes. Ce périmètre totalise 352,3 Md€ de crédits en loi de finances initiale (LFI) pour 2010¹.

Le gel en valeur des dépenses hors dette et pensions permet de faire mieux que le simple respect de cet engagement. En effet, le montant global du budget de l'État diminuera en volume² de 0,2% en 2011.

Ce gel en valeur constitue donc un objectif extrêmement ambitieux.

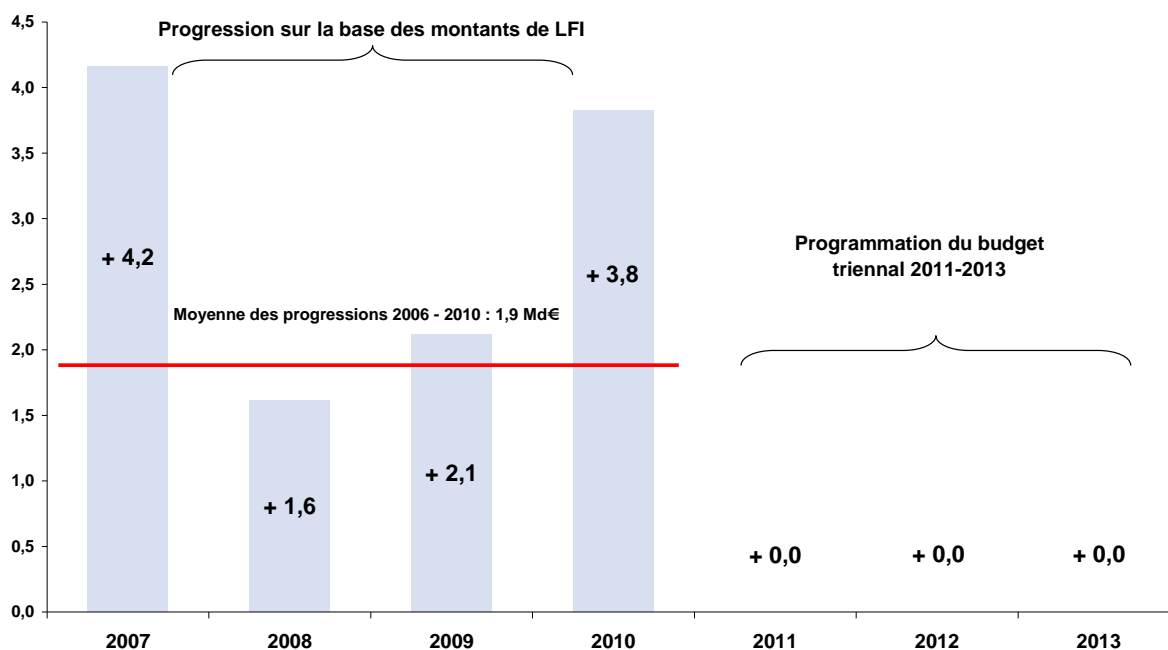
1. C'est un infléchissement fort par rapport aux budgets précédents

En moyenne pour les lois de finances initiales 2006 à 2010, le champ des dépenses désormais soumises au « 0 valeur » a progressé de quasiment 2 Md€ par an.

¹ Soit le niveau de la LFI 2010 diminué de dotations exceptionnelles encore inscrites en LFI pour 2010. Il s'agit d'une part, des crédits relance qui s'élèvent à 4,1 Md€ sur le budget général et à 1 Md€ au titre du FCTVA et qui ne sont pas reconduits et, d'autre part, de la compensation relais instituée à titre temporaire dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, dont le montant s'élève à 31,8 Md€ en LFI 2010.

² C'est-à-dire en corrigeant le taux de progression en valeur de l'hypothèse d'inflation.

Progression annuelle, à champ constant, des crédits du budget général (hors charge de la dette et contribution au CAS Pensions) et des prélèvements sur recettes sur la période 2006-2013 (en Md€)



A ceci, deux explications : la croissance annuelle de la charge de la dette a été beaucoup plus modérée ces dernières années qu'elle ne le sera à l'avenir, procurant ainsi des marges qui ont pu être recyclées sur d'autres dépenses ; par ailleurs, ce n'est que depuis 2008 que le « 0 valeur » a été appliqué sur un périmètre intégrant les prélèvements sur recettes, ce qui est plus exigeant en termes de maîtrise de la dépense.

2. C'est un objectif qui requiert des économies très importantes

La norme « 0 valeur » s'impose à des dépenses qui connaissent une tendance spontanée à la hausse.

Tout d'abord, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne croîtra en moyenne de 0,5 Md€ par an sur la période ; le respect de la règle « zéro valeur » implique donc d'emblée une diminution en euros courants des autres dépenses (masse salariale, fonctionnement, subventions aux opérateurs, interventions et investissements des ministères).

Ensuite, sans mesure de maîtrise de la dépense, la plupart des dispositifs sous enveloppe « 0 valeur » croissent spontanément. Cette dynamique tendancielle à la hausse peut avoir plusieurs origines, du fait par exemple :

- des mécanismes d'indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers) ou des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...) ;
- des effets volume sur le nombre de bénéficiaires d'interventions servies par l'État (pour l'allocation adulte handicapé et les exonérations de cotisations sociales...) ;
- de l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements ou du fait des contrats de projet État-régions).

C'est pourquoi **des économies sont indispensables** pour absorber la dynamique spontanée de la dépense et dégager des moyens nouveaux pour financer des priorités, tout en stabilisant en net les dépenses de l'État.

3. C'est un objectif vertueux pour l'avenir

Cette règle garantit, en effet, que les économies dégagées, grâce à la réforme des retraites, sur les dépenses de pensions des fonctionnaires ne sont pas recyclées sur d'autres dispositifs. Elles viendront ainsi, en totalité, contribuer à l'effort de consolidation structurelle de nos finances publiques.

La règle garantira, également, l'absence de recyclage de la maîtrise de la dynamique des pensions du fait des réformes en cours ou encore d'une éventuelle moindre progression de la charge de la dette au cours de la programmation par rapport aux estimations prévues.

II) La méthode de construction du budget triennal : des normes transversales modulées en fonction des priorités du Gouvernement, des économies qui s'appuient sur des réformes structurelles

1. Des normes transversales d'économies

La construction du budget triennal s'est appuyée sur **les règles transversales d'économies fixées par le Premier ministre** dans la lettre de cadrage adressée aux membres du Gouvernement :

- remplacement d'un départ à la retraite sur deux et diminution de 1,5% chaque année des emplois des opérateurs, soit un effort comparable à celui de l'État ;
- effort collectif de baisse de 10% des dépenses de fonctionnement, en commençant par 5% dès 2011, au sein de l'État comme de ses opérateurs ;
- réexamen systématique des dispositifs d'intervention, avec pour objectif le même effort de 10% à horizon 2013 que sur le fonctionnement.

Ces normes transversales sont essentielles : elles marquent l'ambition poursuivie par le Gouvernement et garantissent un traitement équitable des budgets des différents ministères.

Elles peuvent connaître des exceptions limitées et justifiées. Leur mise en œuvre a en effet été **modulée selon les priorités politiques du Gouvernement** : elles s'appliquent par exemple pleinement aux fonctions support de l'État, alors que certains dispositifs qui préparent l'avenir en ont été exonérés.

Elles ont également été adaptées lorsque leur application aurait conduit à contredire des engagements ou des besoins inéluctables (par exemple, augmentation du nombre de places dans les prisons ou financement de l'organisation des élections prévues en 2012).

2. Un budget soutenable, grâce aux économies structurelles qui le sous-tendent

Les réformes proposées dans le cadre de la programmation sont le gage de la qualité de la budgétisation sur la période et de la soutenabilité du budget de l'État à plus long terme.

Les économies programmées sont présentées en détail par politiques publiques (cf. IV). Elles répondent à des principes communs à l'ensemble des missions du budget de l'État, déclinés spécifiquement selon la nature des dépenses.

▪ Les effectifs de l'État

Les réductions d'effectifs programmées dans les services de l'État et des opérateurs sont documentées précisément par des réformes expertisées, décidées et annoncées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dont le deuxième volet (RGPP 2) a été rendu public le 30 juin 2010.

Ces réformes s'articulent autour de trois axes principaux

- **recentrer l'État sur son cœur de métier** : des gains sont rendus possibles via la simplification de plusieurs procédures aujourd'hui trop complexes (par exemple, démarches administratives dans le champ de l'emploi), en progressant dans la dématérialisation de certaines tâches (augmentation des démarches fiscales en ligne), ou en abandonnant des missions qui peuvent être assurées par le secteur privé (exemple de l'ingénierie concurrentielle) ;

- **réorganiser et rationaliser les administrations centrales, l'administration déconcentrée et les réseaux à l'étranger** : élaborée à partir de l'analyse des structures et des moyens mis en œuvre par l'État pour assurer ses missions, la nouvelle vague de RGPP inclut des réorganisations supplémentaires visant une plus grande cohérence des services et permettant de dégager des gains de productivité, à l'exemple des réseaux culturels français à l'étranger ou de la poursuite de la réorganisation de l'administration territoriale ;

- **mutualiser et professionnaliser les fonctions support sur une base interministérielle** : la RGPP a déjà permis de lancer plusieurs grands chantiers interministériels sur les fonctions support (Opérateur National de Paye, rationalisation du parc automobile, etc.) dont les impacts se traduisent à la fois sur les crédits de fonctionnement et sur les effectifs. La deuxième vague de RGPP propose des pistes de rationalisation supplémentaires, dans les champs de la logistique, des systèmes d'informations, de l'organisation des concours et des formations. Au-delà de ces chantiers interministériels, la majorité des ministères conduisent en interne des initiatives de rationalisation de leurs fonctions support.

La RGPP2 a d'ailleurs mis un accent particulier sur les réductions d'emplois relatives aux fonctions support, afin de préserver le potentiel opérationnel des ministères : ainsi, sur les annuités 2012 et 2013, près de 30% des suppressions d'effectifs programmées (hors éducation nationale) concernent les fonctions support, alors que la part de celles-ci dans les effectifs des ministères est environ deux fois moindre.

▪ Le fonctionnement courant de l'État et des opérateurs

Réduire de 10% les crédits de fonctionnement de l'État et de ses opérateurs ne peut se faire sans réorganisation : un tel niveau de réduction excède en effet, très largement, les marges naturelles que pourraient mobiliser les administrations en l'absence de réformes.

Les économies programmées reposent, ainsi, sur un champ très vaste de réformes :

- elles portent sur **les fonctions support comme les fonctions métiers** ;

- elles concernent les crédits destinés à l'ensemble de l'État, **de sa base à son sommet**. Ainsi, par souci d'exemplarité, la réduction des dépenses visera tout particulièrement certains avantages individuels comme les voitures ou les logements de fonction, dont les critères d'attribution sont sensiblement durcis ;

- elles tendent à diminuer **les prix** des achats de l'État (grâce à la nouvelle politique des achats) et à maîtriser **les volumes** de ces achats (mètres carrés occupés, mutualisation des moyens, etc.) ; en matière immobilière en particulier, la réduction des surfaces utilisées par les agents publics pour converger vers la norme de 12 mètres carrés par poste a déjà permis de réduire le parc immobilier de 184 000 mètres carrés depuis 2007 ; un objectif de réduction des surfaces de 500 000 mètres carrés supplémentaires d'ici fin 2012 a été fixé à France Domaine ;

- elles s'appuient, comme les réductions d'effectifs, sur des **chantiers interministériels de réformes** (création du Service des achats de l'État, ou de l'Opérateur National de Paye). Des initiatives interministérielles complémentaires couvrent également la fonction logistique (constitution de marchés multiservices, mutualisations), la fonction systèmes d'information (convergence vers des standards d'organisation plus élevés) ;

- une fraction des économies, enfin, découle mécaniquement de la diminution des effectifs de l'État (sur le champ des dépenses directement variables avec les effectifs, correspondant à des coûts dits « environnés »).

Au-delà, il appartiendra à chaque ministère de définir son propre plan d'action pour réduire ses dépenses de fonctionnement, parfois en révisant en profondeur son organisation et ses procédures « métiers » (par exemple, le ministère de l'intérieur réduira ses dépenses de fonctionnement « métiers » par la diminution des dépenses de propagande électorale).

▪ **Les interventions de l'État**

Sous le vocable d'« interventions » de l'État coexistent une très grande variété de dispositifs, de publics bénéficiaires et de modalités de gestion.

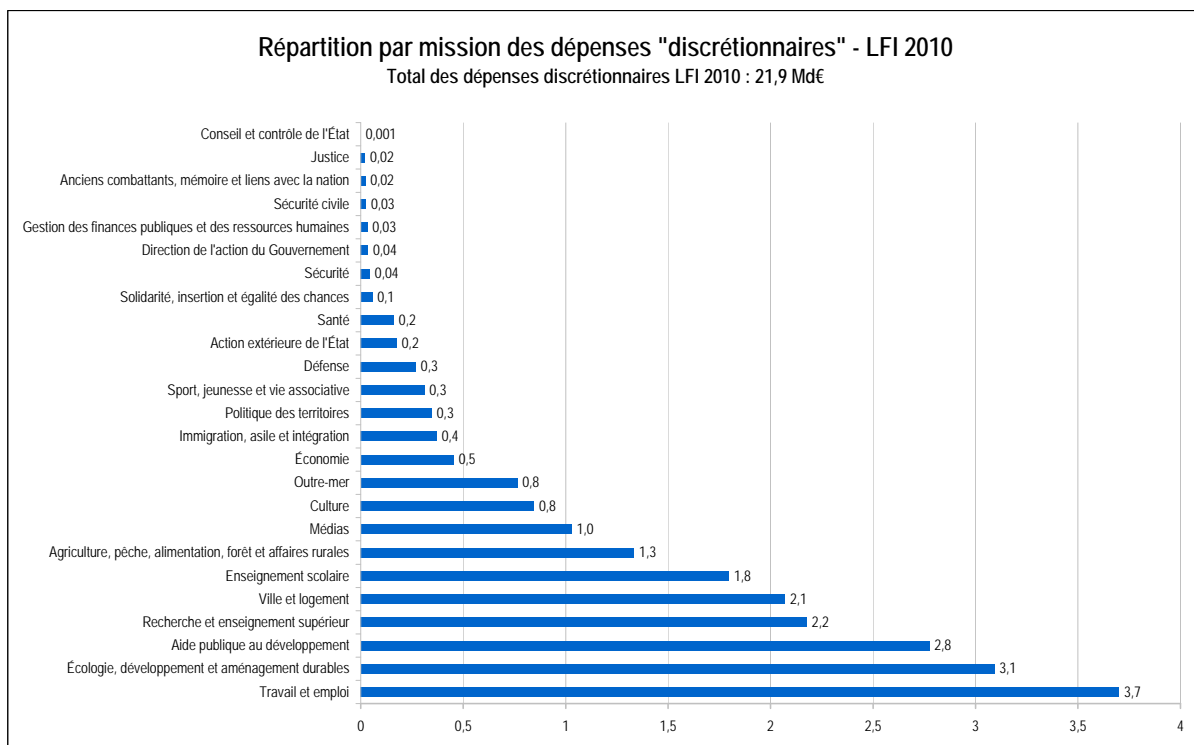
Il est utile, car les leviers de réforme ne sont pas les mêmes, de **partager ces dispositifs entre interventions dites de guichet**, qui sont versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes, et **interventions hors guichet**, pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

Pour les dispositifs de guichet, la maîtrise de la dépense peut passer par une modification des paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau et les conditions d'ouverture des droits aux prestations ou, plus ponctuellement, par une optimisation des processus de gestion des prestations, notamment lorsqu'existent des disparités fortes sur le territoire.

Les prestations de guichet de l'État en LFI 2010

Prestations de guichet (en Md€)			37,6	
Minimas sociaux et allocations	Solidarité, insertion et égalité des chances	Allocation adulte handicapé (AAH)	6,2	21,5
	Ville et logement	Aides personnelles au logement	5,4	
	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Prestations "anciens combattants"	3,2	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Revenu de solidarité active (RSA)	1,6	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Allocation parent isolé	0,2	
	Travail et emploi	Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)	1,6	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Aide au poste en ESAT	1,1	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Financement des ESAT et des MDPH	1,4	
	Santé	Aide médicale d'Etat	0,5	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Allocation supplémentaire d'invalidité	0,3	
	Immigration, asile et intégration	Allocation temporaire d'attente (ATA)	0,1	
Exonérations de charges sociales	Travail et emploi	Contrats en alternance	1,0	3,7
	Outre-mer	Exonérations outre-mer	1,1	
	Travail et emploi	Exonérations sectorielles dans le secteur de l'emploi (services à la personne, panier repas, ZRR, etc.)	1,1	
	Ville et logement	Exonérations ZFU-ZRU	0,2	
	Recherche et enseignement supérieur	Jeunes Entreprises Innovantes (JEI)	0,1	
	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Exonérations dans le secteur agricole (TODE)	0,1	
	Ecologie, développement et aménagement durables	Flotte de commerce	0,1	
	Sport, jeunesse et vie associative	DIC	0,0	
Bourses	Recherche et enseignement supérieur	Bourses étudiantes	1,4	2,1
	Enseignement scolaire	Bourses scolaires	0,7	
Subventions d'ajustements à des régimes spéciaux	Régimes sociaux et de retraite	Mission régimes sociaux et de retraite	5,7	6,5
	Ecologie, développement et aménagement durables	Prestations d'après-mines	0,7	
Guichets divers	Engagements financiers de l'Etat	Epargne logement	1,2	3,8
	Enseignement scolaire	Forfait d'externat	0,9	
	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Aides agricoles (PNSVA, ICHN)	0,4	
	Justice	Aide juridictionnelle	0,3	
	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Débitants de tabac	0,3	
	Engagements financiers de l'Etat	Majoration de rentes	0,2	
	Solidarité, insertion et égalité des chances	Tutelles / curatelles	0,2	
	Ville et logement	Dépenses d'aide sociale, rapatriés	0,1	
	Justice	Santé des détenus	0,1	
	Action extérieure de l'Etat	Prise en charge de la gratuité de la scolarité à l'étranger	0,04	
	Outre-mer	Passeport mobilité études	0,02	
	Sécurité civile	Pensions et prestations aux pompiers	0,01	
		Divers	0,03	

Pour les interventions discrétionnaires, la méthode consistant à fixer *a priori* un objectif de réduction de la dépense (par exemple de 10%), c'est-à-dire une logique d'enveloppe, est ici pertinente. Les leviers à activer par les gestionnaires sont très variables, à l'image des dispositifs eux-mêmes (meilleur ciblage / priorisation / recentrage des interventions, mobilisation des ressources existantes en dehors du budget de l'État, amélioration du fonctionnement et accroissement de la productivité des structures financées par l'État, etc.).



Réformer les interventions de l'État est **une nécessité compte tenu de leur importance en termes de politiques publiques et des enjeux budgétaires qu'elles représentent.**

Les interventions de l'État peuvent être regroupées sous cinq rubriques distinctes. Les réformes du budget triennal permettent, pour chacune de ces rubriques, de mieux respecter les principes d'équité de la dépense et d'efficacité de chaque euro dépensé. Elles seront, ainsi, menées sans dégrader la qualité des politiques publiques concernées.

Interventions visant à inciter et orienter les acteurs économiques : il s'agit de certaines exonérations de cotisations sociales, des aides aux entreprises autres que le crédit impôt recherche (par exemple celles prises en charge par OSEO) ou des « aides à la pierre » (aides à la construction de logements sociaux). Sur ce champ, les réformes proposées recentrent les dispositifs (aides à l'aménagement du territoire, FISAC), suppriment des mécanismes faisant double emploi (aides aux grandes entreprises, qui bénéficient pleinement du crédit impôt recherche, afin de centrer les aides sur les PME), ou demandent aux acteurs de contribuer à l'effort collectif, lorsque leur situation financière le permet (renforcement des mécanismes de péréquation entre bailleurs sociaux).

Entrent dans cette catégorie l'ensemble des niches sociales dites « ciblées » ; bien qu'il s'agisse de pertes de ressources pour la sécurité sociale, ces niches se traduisent par des dépenses budgétaires de l'État, qui en assure la compensation à cette dernière. Certaines de ces niches ont d'ores et déjà fait l'objet de réformes récentes (exonérations en ZFU et Outre mer), qui continuent de produire leurs effets sur la période du budget triennal. Le budget 2011 prévoira en outre la suppression ou la limitation de trois exonérations dont l'efficacité n'est pas démontrée ou qui se surajoutent à d'autres dispositifs (voir ci-après, crédits de la mission « travail-emploi »).

Interventions destinées à la couverture d'un risque social : c'est le cas de l'aide médicale d'État (AME), des prestations versées aux anciens combattants, des subventions d'équilibre versées à des régimes spéciaux de retraite, des allocations spécifiques d'indemnisation des chômeurs, de l'allocation adulte handicapée (AAH). **Afin de maintenir le pouvoir d'achat des personnes défavorisées, les réformes proposées sont très strictement limitées.** Parmi les principales d'entre elles figure l'alignement du dispositif d'intéressement de l'ASS sur celui du RSA. Par ailleurs, l'augmentation de 25% de l'AAH sera étalée sur une année supplémentaire ; la prestation continuera néanmoins de connaître une revalorisation annuelle substantielle (+3% en 2011).

Interventions visant à redistribuer du revenu, dans un souci d'équité : c'est le cas des minima sociaux, des allocations logement, des bourses sous condition de ressources... Les réformes proposées sont, là encore, strictement dictées par un principe d'équité, avec le souci de ne pas altérer le pouvoir d'achat des plus démunis. La principale concerne l'aide au logement des étudiants, pour laquelle une option sera ouverte entre le maintien de l'aide et celui de la demi-part dont bénéficient les parents de l'étudiant, afin d'éviter un cumul qui bénéficie avant tout aux contribuables les plus aisés.

Interventions finançant des structures chargées de mettre en œuvre des politiques publiques sans être des opérateurs de l'État : organisations internationales, structures en charge de l'hébergement d'urgence, diverses structures associatives... Ce type d'interventions peut faire l'objet d'économies si les structures se réforment, offrant un service identique pour une charge moindre pour le contribuable. S'agissant, notamment, du secteur médico-social (dont les dépenses augmentent tendanciellement), les réformes proposées s'inscrivent dans une perspective générale d'alignement des coûts (et, donc, des barèmes de subvention), pour les moins performants, au moins sur la moyenne des établissements.

III) Les grands équilibres du budget triennal 2011-2013

Sur le périmètre complet de la norme élargie (y compris charge de la dette et pensions), la trajectoire de crédits de paiement sur la période 2011-2013 est programmée comme suit :

<i>Données en Md€</i>	LFI 2010	2011	2012	2013
Charge de la dette	42,45	45,38	50,51	55,19
Contributions au CAS Pensions	35,06	36,66	37,86	39,58
Titre 2 hors CAS Pensions	82,07	82,74	82,45	81,88
Autres dépenses du budget général	121,54	120,92	120,27	120,24
Total budget général	281,11	285,69	291,10	296,90
PSR au profit des collectivités territoriales	53,08	52,89	52,98	53,06
PSR au profit des Communautés européennes	18,15	18,24	19,08	19,60
Total des prélèvements sur les recettes de l'Etat	71,24	71,12	72,05	72,65
Modifications de taxes affectées		0,06	0,06	0,06
Total norme de dépense élargie	352,35	356,87	363,21	369,61
Total hors dette et pensions (périmètre "0 valeur")	274,84	274,84	274,84	274,84

Contrairement au précédent budget triennal, aucune réserve de budgétisation n'a été prévue. Le caractère inédit de la contrainte, lié à la règle du « zéro valeur hors dette et pensions » ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Aussi le principe d'auto-assurance devra-t-il jouer pleinement.

1. Les dépenses héritées du passé que sont les charges d'intérêt de la dette et les dépenses de pensions des fonctionnaires connaîtront une croissance très vive sur la période

Les **charges d'intérêt de la dette** (42,45 Md€ en LFI 2010), malgré les perspectives de réduction du déficit budgétaire, devraient augmenter en valeur de plus de 9% par an en moyenne, soit cinq fois plus vite que l'inflation. Cette évolution résulte d'abord d'un fort effet volume lié à l'augmentation de l'encours de dette depuis 2009. Elle s'explique également, les années suivantes, par l'augmentation attendue des taux d'intérêt, dont l'ampleur et le moment exacts restent cependant soumis à incertitudes, et par la hausse de l'inflation, dans un contexte de reprise de l'activité.

De la même façon, les départs en retraite de fonctionnaires restent très nombreux sur la période. Les **dépenses de pensions des fonctionnaires** de l'État (35,06 Md€ en LFI 2010), en dépit de l'impact bénéfique de la réforme des retraites, demeureront particulièrement dynamiques sur les trois années de la programmation du fait des facteurs démographiques structurels et des revalorisations des pensions sur l'inflation. Toutefois, les mesures d'âge et l'augmentation progressive des cotisations salariales des fonctionnaires prévues par la réforme des retraites permettront de limiter la progression moyenne annuelle des contributions du budget général aux dépenses de pensions à environ 4% en valeur, contre environ 5% par an avant réforme.

2. Présentation de la programmation par nature de dépense

La répartition fine des plafonds de crédits, en-deçà de la mission et par nature de dépense, sera arrêtée d'ici la présentation du PLF pour 2011. D'ores et déjà peuvent être fournies les informations suivantes.

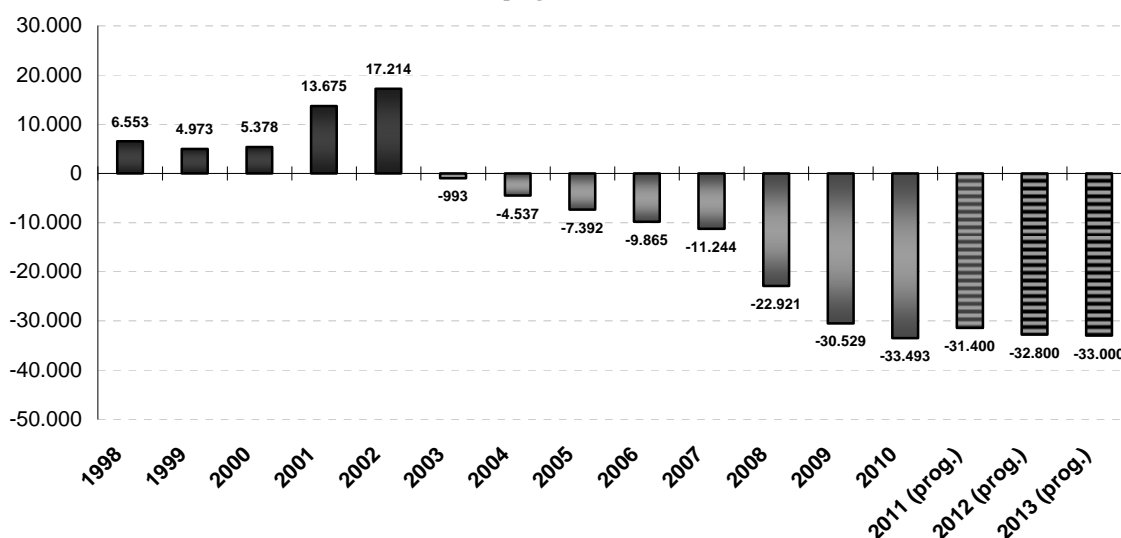
Les emplois et la masse salariale

Les nouvelles mesures et réformes de modernisation du service public annoncées le 30 juin 2010 et la poursuite des réformes décidées par les CMPP de l'année 2008 conduiront à ne pas remplacer près de 100.000 départs en retraite sur la période 2011-2013, soit -31.400 ETP en 2011, -32.800 ETP en 2012 et -33.000 ETP en 2013. Ce niveau correspond à la poursuite du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux sur l'ensemble des trois années de la programmation, selon des prévisions de départ à la retraite qui s'élèvent à 62.900 ETP en 2011, 63.300 ETP en 2012 et 62.900 ETP en 2013.

La programmation pluriannuelle permet de répartir les efforts dans le temps. Ainsi, l'effort en 2011 est un peu moins important que les années suivantes. Ceci tient compte du fait que le volume global de suppressions d'emplois 2008-2009 a été globalement conforme aux prévisions de la LFI sur ces deux années, alors même que les départs en retraite en 2009 ont été sensiblement moins nombreux que prévus. Le « taux d'effort » sur 2008-2010 sera donc globalement supérieur à celui anticipé au moment de la construction des budgets correspondants. C'est pourquoi les suppressions de l'année 2011 sont un peu moins nombreuses que celles prévues pour 2010 et 2012, certains ministères « rattrapant » l'avance prise en 2008-2009. L'essentiel de l'écart porte sur le ministère de l'Intérieur.

Les opérateurs de l'État seront également associés à cette démarche et fourniront un effort sans précédent en termes de réduction des effectifs, à l'exception des opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont exonérés de réduction d'effectifs sur la période de programmation

Variation des effectifs en ETP en loi de finances (budget général)
de 1998 à 2010 et programmation triennale 2011-2013



De manière plus détaillée, à l'exception du ministère de la justice et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, tous les ministères verront leurs effectifs réduits sur les années 2011 à 2013. Les efforts déployés ne résultent pas de l'application d'une règle arithmétique, mais des gains de productivité documentés par la nouvelle vague de réformes liées à la révision générale des politiques publiques. L'effort demandé est ainsi variable selon les ministères, même si la recherche de gains de productivité a été poursuivie par tous avec la même intensité.

Il est plus élevé que la moyenne au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, au ministère des affaires étrangères et européennes, au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, au ministère de la défense, au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, au ministère de la santé et des sports. Il est à l'inverse plus faible pour le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ou le ministère de la culture.

Les schémas d'emplois ministériels pour l'année 2011 sont détaillés dans le tableau ci-après.

PROGRAMMATION 2011
Schémas d'emplois en ETP

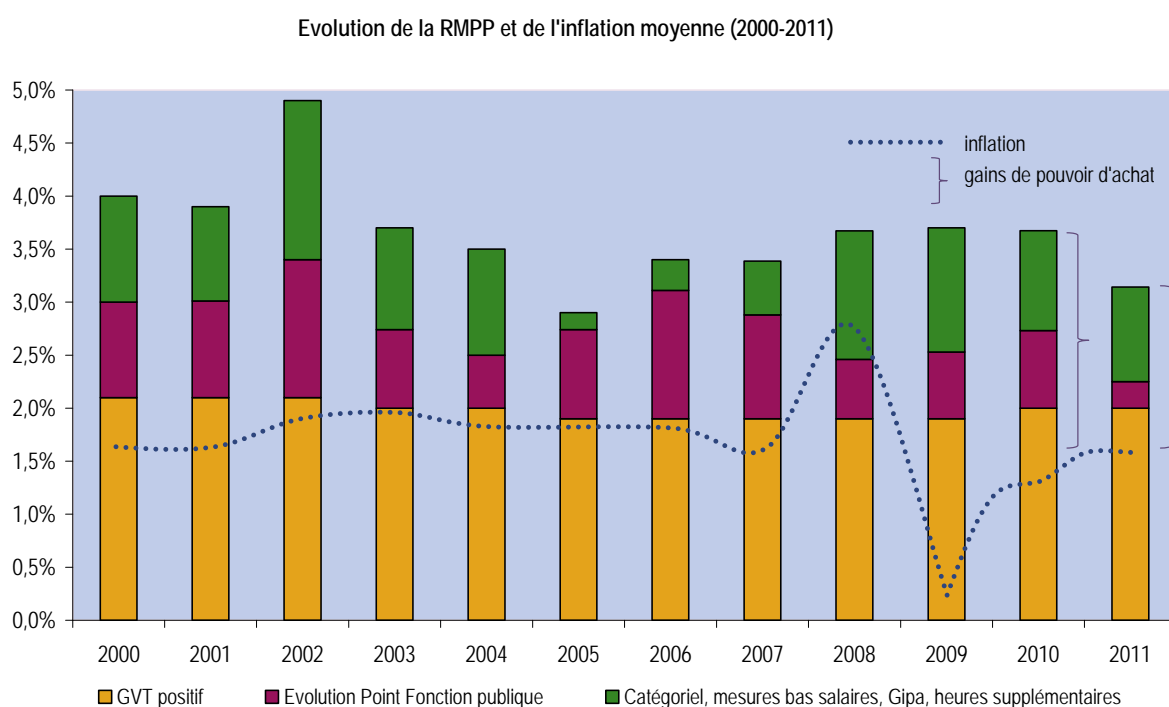
MINISTERES	2010 Plafond d'emplois autorisé en ETPT	2011 Schémas d'emplois en ETP
Affaires étrangères et européennes	15.564	-160
Alimentation, agriculture et pêche	33.476	-650
Budget, comptes publics et réforme de l'État	145.286	-3.127
Culture et communication	11.496	-93
Défense	309.562	-8.250
Écologie, énergie, développement durable et mer	66.224	-1.272
Économie, industrie et emploi	15.097	-273
Éducation nationale	963.616	-16.000
Enseignement supérieur et recherche	53.513	0
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	615	0
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	283.333	-1.597
Justice et libertés	73.594	400
Santé et sports	6.401	-171
Services du Premier ministre	8.338	54
<i>dont Direction de l'action du gouvernement</i>		15
<i>dont SGDSN</i>		10
<i>dont AAI</i>		24
<i>dont Conseil et contrôle de l'Etat</i>		40
<i>dont Politique des territoires</i>		-1
Travail, solidarité et fonction publique	21.176	-272
TOTAL	2.007.291	-31.411

Ces schémas d'emplois, annoncés dès juillet pour une mise en œuvre l'année prochaine, sont désormais fixes. Dans l'éventualité où le volume des départs en retraite s'écarterait des prévisions sous-jacentes à la programmation budgétaire, celui des réductions d'effectifs ne serait pas revu ; il s'agit donc bien d'un effort de réduction des effectifs en valeur absolue, puisqu'il est dûment documenté par des réformes.

Ce sont ainsi près de 3 Md€ d'économies liées au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui sont prévus au cours de la période 2011-2013. Ces non-remplacements s'accompagnent, comme lors du premier budget triennal, d'un retour aux fonctionnaires à hauteur de 50% des économies induites (« retour catégoriel »).

La hausse du point fonction publique de 0,5% réalisée au 1^{er} juillet 2010 et ses effets sur 2011 sont bien entendu intégrés à la programmation. En revanche, la contribution des fonctionnaires au nécessaire redressement de nos finances publiques passe par l'absence de revalorisation du point fonction publique en 2011. Pour 2012 et 2013, le rendez vous salarial annuel permettra de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la situation économique.

Toutefois, le pouvoir d'achat des agents publics continuera de progresser globalement (+1,5% en 2011), sous l'effet des évolutions automatiques des carrières des fonctionnaires, des promotions individuelles, et des mesures catégorielles interministérielles et ministérielles. Pour les agents dont la progression au sein de la grille ne permettrait pas le maintien du pouvoir d'achat, le Gouvernement prolongera sur l'ensemble de la période 2011-2013 le mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Ainsi, la GIPA interviendra chaque année, de 2011 à 2013, sous la forme d'un examen de la situation de l'ensemble des agents.



Source : estimations sur la base de données budgétaires

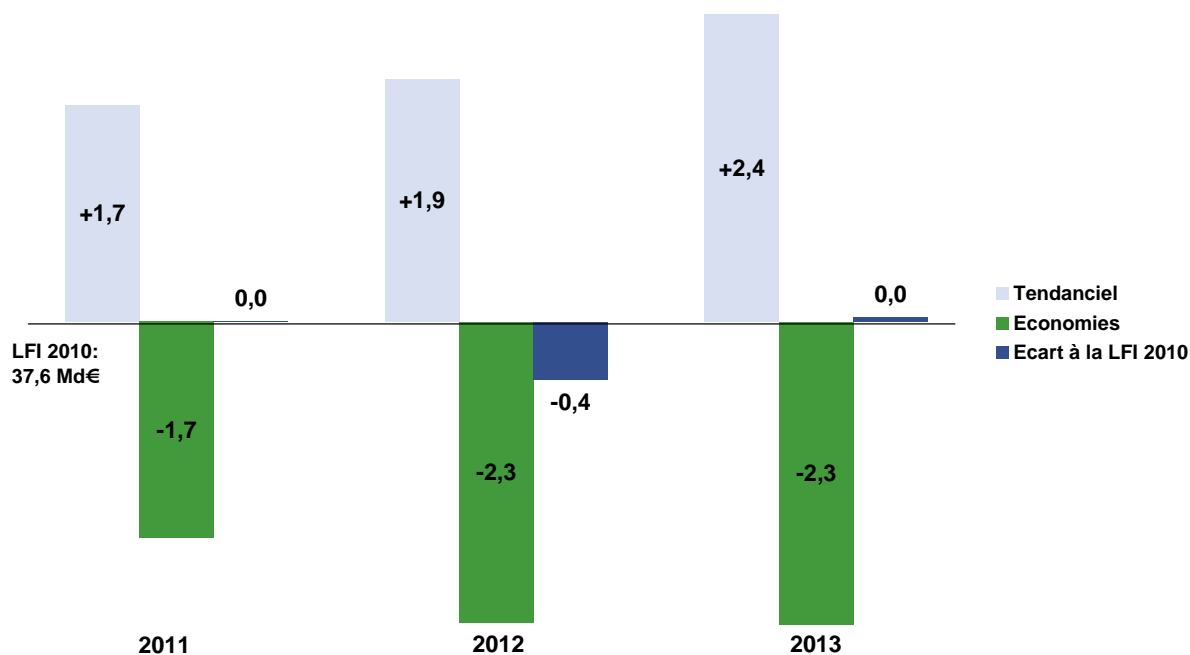
Ces orientations permettront, après un léger ressaut en 2011, une diminution de la masse salariale de l'État en valeur en 2012 et 2013, à périmètre constant (c'est-à-dire hors mesures de transferts et de décentralisation). Les crédits passeront de 82,1 Md€ en 2010 à 82,7 Md€ en 2011 et 81,9 Md€ en 2013, soit une diminution de 0,2% en fin de période de programmation par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

Les interventions de guichet

Les crédits des interventions de guichet sont globalement stabilisés sur la période de programmation. Ils s'établissent ainsi à environ 37,6 Md€ en 2011, 37,2 Md€ en 2012 et 37,7 Md€ en 2013.

Compte tenu du fort dynamisme des minima sociaux, des allocations et des compensations d'exonérations de charge, cette stabilisation nécessite des réformes pour compenser les évolutions spontanées. Les réformes sous-jacentes sont détaillées dans les parties II et IV et devraient produire des économies de l'ordre de 1,7 Md€ en 2011 et 2,3 Md€ en 2012 et 2013.

Progression annuelle des dépenses d'intervention de guichet / LFI 2010 (Md€)



La forte progression tendancielle des dépenses de guichet est due principalement à la dynamique spontanée des compensations des exonérations de charges, qui en représente un peu plus de la moitié en 2013, et à la progression des subventions aux régimes spéciaux de retraite, qui en représente un peu plus du tiers cette même année.

Le reste de la progression est porté par les dépenses de minima sociaux et autres allocations qui présentent toutefois des évolutions contrastées.

En effet, la très forte progression tendancielle de l'allocation adulte handicapé (AAH) (+1,6 Md€ sur 2010-2013), reflet de l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation de la prestation, et des aides pour le logement (+0,3 Md€ sur 2010-2013) est compensée pour partie par la mobilisation des excédents du fonds finançant le RSA (FNSA), qui se traduira par une diminution de la subvention de l'État à ce dernier (-0,8 Md€ sur 2010-2013), par la diminution spontanée des prestations aux anciens combattants (-0,3 Md€ sur 2010-2013) et par la diminution tendancielle de la subvention au Fonds de solidarité (0,6 Md€ 2010-2013) notamment en raison de l'extinction de certains dispositifs tels que l'AER.

Les dépenses de fonctionnement

Les **dépenses de fonctionnement** (catégorie 31) représentent au total 18,3 Md€ en LFI 2010 soit un peu plus de 5% de l'assiette retenue pour la programmation du budget triennal.

Toutefois, pour apprécier les efforts de productivité retenus dans le cadre du budget triennal sur le fonctionnement de l'État, il convient d'isoler les crédits de fonctionnement de la mission défense (7,8 Md€ en 2010), traités globalement dans le cadre de la loi de programmation militaire et au sein de la mission administration générale et territoriale de l'État, les crédits relatifs à la vie politique culturelle et associative (0,2 Md€ en 2010) en raison du ressaut lié à l'organisation des élections de 2012.

Retraitée de ces éléments, l'assiette des crédits de fonctionnement sur laquelle portent les efforts de productivité retenus pour la programmation du budget triennal s'élève à près de 10,3 Md€

Sur cette assiette, en s'appuyant sur les résultats des travaux conduits dans le cadre de la RGPP, la programmation retient dès 2011 des gains de productivité de 5% par rapport à la LFI 2010, soit une économie globale de 0,5 Md€, conformément au cadrage fixé par le Premier ministre.

L'économie nette est de 0,2 Md€ compte tenu de l'évolution des moyens inéluctables et de la mise en œuvre de moyens nouveaux – à hauteur d'environ 0,3 Md€ en 2011 (notamment pour l'organisation des G8 et G20 sous présidence française, le respect des engagements pris sur la mission Justice, etc.)

Les efforts de productivité demandés à l'État ayant été étendus à l'ensemble de ses opérateurs sur la période de programmation, leurs dépenses de fonctionnement courant diminueront de 10% sur la période.

Les interventions discrétionnaires

L'effort de maîtrise des dépenses publiques porte également sur **les dépenses d'intervention discrétionnaires** qui s'élèvent à 21,9 Md€ en LFI 2010.

La révision systématique de celles-ci et la mise en œuvre de réformes ambitieuses conduisent à retenir une programmation de 21,3 Md€ en 2011, 20,4 Md€ en 2012 et 19,4 Md€ en 2013 soit une réduction, par rapport à la LFI 2010, respectivement de 3%, 7% et près de 12%.

Au-delà des évolutions tendanciennes des dispositifs existants et du déploiement de moyens nouveaux, ceci permet de dégager environ 2 Md€ d'économies en 2011 et plus de 3 Md€ à l'horizon 2013. Ces efforts concernent l'ensemble des missions de l'État, les principales mesures étant détaillées en partie II et IV du présent document.

Les lois de programmation

Les objectifs prioritaires de la loi de programmation militaire (LPM) et de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) seront financés.

Leur mise en œuvre connaîtra toutefois des ajustements, notamment calendaires, compte tenu des circonstances et des économies attendues pour l'ensemble des politiques publiques. S'agissant de la LPM, la mobilisation des ressources exceptionnelles complètera les crédits budgétaires (cf. détail en partie IV).

IV) Une programmation triennale pour chaque politique publique

Le budget triennal 2011-2013 fixe pour chaque mission du budget de l'État les plafonds de crédits de paiement de chaque année. Le tableau ci-dessous retrace les plafonds de crédits de paiement (CP) des missions du budget général³, avant ventilation des contributions au CAS pensions.

³ Les plafonds d'autorisations d'engagement seront exposés dans la loi de programmation des finances publiques, présentée en septembre 2010.

<i>En Md€</i>	LFI 2010	2011	2012	2013
Action extérieure de l'État ²	2,67	2,82	2,78	2,75
Administration générale et territoriale de l'État	2,10	2,01	2,25	1,95
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ¹	4,46	4,35	4,29	4,21
Aide publique au développement ²	3,32	3,32	3,32	3,32
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,38	3,30	3,17	3,07
Conseil et contrôle de l'État	0,46	0,47	0,47	0,48
Culture	2,77	2,77	2,77	2,77
Défense	30,11	30,14	30,50	31,00
Direction de l'action du Gouvernement	0,52	0,54	0,56	0,56
dont Services du Premier ministre hors autorités administratives indépendantes	0,31	0,30	0,30	0,30
dont autorités administratives indépendantes	0,08	0,09	0,09	0,09
dont Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale	0,13	0,16	0,17	0,18
Écologie, développement et aménagement durables	9,24	8,82	8,77	8,70
Économie	1,72	1,70	1,68	1,64
Engagements financiers de l'État	44,16	46,92	52,03	56,73
Enseignement scolaire ¹	44,14	44,45	44,29	44,05
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,27	9,26	9,08	8,95
Immigration, asile et intégration	0,55	0,55	0,55	0,54
Justice	5,65	5,80	5,96	5,90
Médias	1,14	1,16	0,98	0,90
Outre-mer	2,00	1,94	1,98	2,05
Politique des territoires	0,37	0,32	0,34	0,31
Pouvoirs publics ³	1,02	1,02	1,02	1,02
Provisions	0,06	0,27	0,25	0,26
Recherche et enseignement supérieur	23,64	23,83	24,04	24,23
Régimes sociaux et de retraite	5,73	6,03	6,24	6,53
Relations avec les collectivités territoriales	2,62	2,51	2,51	2,52
Santé	1,20	1,22	1,23	1,22
Sécurité	11,41	11,50	11,48	11,45
Sécurité civile	0,42	0,39	0,40	0,42
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,13	11,91	12,23	12,57
Sport, jeunesse et vie associative	0,75	0,72	0,73	0,77
Travail et emploi	11,25	11,37	9,94	9,10
Ville et logement	7,81	7,61	7,40	7,37
Contributions au CAS Pensions	35,06	36,66	37,86	39,58
TOTAL BUDGET GENERAL	281,11	285,69	291,10	296,90

¹ Ces montants prennent en compte le transfert, à compter de 2011, des crédits du programme "Enseignement technique agricole" de la mission "Enseignement scolaire" vers la mission "Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales" (les montants de LFI 2010 sont retraités en conséquence).

² Ces montants prennent en compte l'inscription sur la mission "Action extérieure de l'Etat", à compter de 2011, des dépenses autres que de personnel consacrées à l'action culturelle précédemment budgétisées sur la mission "Aide publique au développement" (les montants de LFI 2010 sont retraités en conséquence).

³ Compte tenu de l'autonomie financière des pouvoirs publics, le chiffre retenu ne présente qu'un caractère d'hypothèse conventionnelle. Il correspond à l'application de la même norme que pour l'ensemble des dépenses de l'Etat hors dette et pensions, c'est-à-dire le zéro valeur.

La programmation des crédits hors contributions au CAS Pensions des différentes missions appelle les commentaires suivants :

Les politiques de recherche et de formation.

Recherche et enseignement supérieur

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) reste la première priorité du Gouvernement. Les crédits progressent en effet de 0,59 Md€ entre 2010 et 2013 (23,64 Md€ en LFI 2010, 23,83 Md€ en 2011, 24,04 Md€ en 2012 et 24,23 Md€ en 2013).

La MIRES est par ailleurs la première mission bénéficiaire des investissements d'avenir (loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010), pour un montant total de crédits de 21,9 Md€

Afin d'accompagner les réformes en cours (passage au régime des responsabilités et compétences élargies), les moyens de fonctionnement des universités continueront d'augmenter au cours de la période. De plus, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne fera l'objet, à titre exceptionnel, d'aucune suppression d'emplois sur l'ensemble de la période.

Hors investissements d'avenir, les moyens alloués à la recherche progressent également sur la période 2011-2013. La budgétisation des organismes de recherche intègre la réalisation d'économies résultant notamment du développement de la tarification à l'usage des très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et d'économies sur le fonctionnement des organismes.

Enseignement scolaire

Un dialogue de gestion renouvelé avec les académies permet à la mission « Enseignement scolaire » de contribuer substantiellement à l'effort de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Ainsi, 16 000 suppressions de postes sont prévues en 2011, qui mobiliseront les marges de manœuvre identifiées au plus près du terrain sans dégrader les performances du système éducatif. La moitié des économies ainsi dégagées sera restituée aux personnels enseignants, notamment sous la forme d'une revalorisation des primes et salaires.

Après une hausse en 2011 (44,45 Md€ en 2011 contre 44,14 Md€ en 2010), les crédits de la mission retrouvent en 2013 un niveau très proche de celui de 2010 (44,05 Md€ en 2013, après 44,29 Md€ en 2012).

Les services publics régaliens

Justice

Le ministère de la justice sera le seul ministère à bénéficier de créations d'emplois nettes, avec 400 créations de postes en 2011, essentiellement en faveur de l'administration pénitentiaire. Par ailleurs, le ratio greffiers/magistrats sera significativement amélioré.

Les crédits de la mission « Justice » (5,65 Md€ en LFI 2010, 5,80 Md€ en 2011, 5,96 Md€ en 2012 et 5,90 Md€ en 2013) intègrent plusieurs réformes : diverses réformes permettant d'apporter des compléments de financement à l'aide juridictionnelle, la maîtrise des moyens de fonctionnement de l'administration pénitentiaire et de la justice judiciaire, la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la justice, la poursuite de la rationalisation des structures de la protection judiciaire de la jeunesse.

Des économies seront par ailleurs dégagées par l'amélioration de la gestion des procédures : maîtrise des frais de justice, notamment par la mise en place d'une plate-forme nationale d'interceptions judiciaires, amélioration du recouvrement de l'aide juridictionnelle, réorganisation de la gestion administrative de la paye.

Le financement des opérations liées à la réforme de la carte judiciaire et aux programmes immobiliers pénitentiaires sera poursuivi.

Défense

La loi de programmation militaire (LPM) prévoit de compléter les crédits budgétaires alloués à la mission Défense par des recettes exceptionnelles liées à la cession d'actifs au profit du ministère.

Les recettes exceptionnelles prévues dans la LPM, soit 3,5 Md€ courants, seront globalement réalisées d'ici 2013, mais selon un calendrier décalé par rapport aux prévisions initiales. Le report des cessions prévues sur 2009-2010, qui a été compensé quasi-intégralement par la consommation de crédits budgétaires de reports, aura pour contrepartie un surcroît de recettes exceptionnelles sur 2011-2013 par rapport à ce que prévoyait la LPM.

Ceci permet une hausse des crédits budgétaires sur le budget triennal moins forte que prévue initialement. Les crédits budgétaires de la mission Défense ont donc été arrêtés selon la chronique suivante : 30,14 Md€ en 2011 (stabilité en valeur par rapport à la LFI 2010 + 30 M€ au titre des opérations extérieures), puis 30,50 Md€ en 2012 et 31,00 Md€ en 2013. Les crédits de la mission Défense progresseront de 3% en valeur entre 2010 et 2013.

Cette progression des crédits budgétaires, complétée par les recettes exceptionnelles attendues sur la période triennale, permettra de respecter les objectifs sous jacents à la LPM tant en matière de modernisation des équipements des forces que d'amélioration de la condition militaire. Corrélativement, le ministère de la Défense poursuivra les réformes et restructurations importantes engagées depuis 2009, qu'il s'agisse des réductions d'effectifs (-8.250 ETP en 2011) ou des économies de fonctionnement courant conformément aux orientations du Premier ministre.

Sécurité

Les crédits de la mission « Sécurité » (11,41 Md€ en 2010, 11,50 Md€ en 2011, 11,48 Md€ en 2012 et 11,45 Md€ en 2013) permettront de financer les priorités de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) moyennant un étalement de certains de ses programmes d'investissement. 808 emplois seront supprimés en 2011 au sein de la Police et de la Gendarmerie nationales grâce aux réformes établies dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui s'appliqueront essentiellement aux fonctions support et permettront de recentrer les forces de sécurité sur leur cœur de métier (réduction des gardes statiques, modernisation des structures et des procédures de l'administration centrale et des états-majors locaux, rationalisation des fonctions ressources humaines...).

Les politiques d'intervention

Travail et emploi

La trajectoire de crédits de la mission « Travail et emploi » est marquée par les effets de la crise économique et financière sur les moyens de la politique de l'emploi, qui se feront sentir jusqu'en 2011 : après 11,25 Md€ de crédits en LFI pour 2010 (hors mission « plan de relance de l'économie »), les crédits de la mission connaîtront une légère hausse en 2011 – s'établissant à 11,37 Md€ – pour ensuite décroître fortement en 2012 (9,94 Md€) et 2013 (9,10 Md€), avec l'amélioration de la situation de l'emploi et la pleine entrée en vigueur des réformes programmées.

Il est tenu compte dans la programmation des principales réformes suivantes.

Conformément aux engagements du Gouvernement, certains dispositifs d'exonérations de cotisations sociales dont l'efficacité n'est pas pleinement démontrée ou qui apparaissent redondants avec d'autres instruments existants seront supprimés ou réduits :

- l'exonération de l'avantage en nature constitué par les repas des salariés du secteur des hôtels cafés restaurants, dont le caractère incitatif est contestable (l'avantage en nature accordé est une obligation juridique pour les employeurs), injuste (car les salariés n'en bénéficient pas) et redondante avec l'abaissement du taux de la TVA dans la restauration ;
- l'exonération des organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) a déjà été réformée par la LFSS pour 2008 et ne concerne plus que les contrats de travail en cours. Elle bénéficie essentiellement à des structures de taille importante, à caractère public ou déjà fortement subventionnées pour les emplois en place. La nouvelle réforme consiste à aller au bout de la logique initiée en 2008 : l'exonération ne serait maintenue que pour les structures actuellement éligibles et comprenant moins de 10 emplois, conformément à l'objectif initial du dispositif ;
- l'exonération de 15 points des particuliers employeurs et le régime spécifique des structures agréées dans le domaine des services à la personne, conçus il y a cinq ans, lors de leur création, comme des dispositifs d'amorçage, et qui s'ajoutent aux nombreux avantages, notamment fiscaux, existants par ailleurs. La forte progression (+40% en 4 ans) des différentes aides publiques (6,6 Md€) justifie de faire des choix au sein des mesures de soutien à ce secteur et ainsi de mettre fin à ces deux dispositifs.

Le partage des financements avec d'autres acteurs de la politique de l'emploi sera privilégié, afin de concentrer les moyens de l'État sur les publics prioritaires et les dispositifs les plus efficaces. Ainsi, une partie des excédents du fonds de sécurisation des parcours professionnels, résultant d'une montée en charge de ses dépenses modérée pour sa première année de fonctionnement, seront mobilisés pour le financement de dépenses assurées par l'État dans le domaine de la formation professionnelle.

Plus généralement, des gains de productivité importants seront réalisés par les structures du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, opérateurs privés de placement...), outre la suppression des moyens exceptionnels dont ils ont bénéficié dans le cadre du plan de relance. Pour tirer toutes les conséquences de la création d'un opérateur unifié (Pôle emploi), la participation de l'État dans les missions locales et les maisons de l'emploi sera réduite.

Dans un souci d'harmonisation et d'équité, l'intéressement spécifique de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sera aligné sur celui du RSA.

Enfin, le volume de contrats aidés sera calibré en fonction des perspectives d'amélioration de la situation de l'emploi. Il est prévu respectivement 340.000, 270.000 et 200.000 nouveaux contrats non marchands en 2011, 2012 et 2013. Les taux de subvention par l'État seront revus à la baisse.

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

Sur l'ensemble du ministère de l'agriculture, 650 emplois seront supprimés en 2011 grâce aux réformes conduites dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (rationalisation des fonctions support en administration centrale et dans les services déconcentrés, développement de la télé-déclaration et simplification des processus de gestion des aides agricoles, rationalisation du pilotage des actions en matière de sécurité alimentaire, poursuite de la suppression des missions d'ingénierie concurrentielle) et au sein de l'enseignement technique agricole.

Les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (4,46 Md€ en LFI 2010, 4,35 Md€ en 2011, 4,29 Md€ en 2012 et 4,21 Md€ en 2013) permettront de financer les plans d'aide aux filières et les mesures d'accompagnement de la filière piscicole et aquacole.

Les aides aux Associations départementales pour l'aménagement de structures et des exploitations agricoles (ADASEA) seront progressivement prises en charge par les chambres d'agriculture. Le régime forestier financé par les communes, l'Office national des forêts (ONF) et l'État fera l'objet d'un audit en vue de définir un modèle économique plus performant.

Ville et logement

La mission « Ville et logement » (7,81 Md€ en LFI 2010) fait l'objet de réformes importantes sur la période de programmation, qui aboutissent globalement à une réduction de ses crédits de plus de 5% à horizon 2013, tout en préservant les politiques d'hébergement d'urgence, d'accès au logement et d'aide à la construction.

S'agissant des aides personnelles au logement pour les étudiants, le Gouvernement mettra en œuvre un droit d'option entre APL et rattachement au foyer fiscal des parents, au choix de l'étudiant, afin de mettre fin au cumul aujourd'hui possible des deux avantages.

La refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement passera par une convergence tarifaire et une harmonisation des taux d'encadrement entre structures d'hébergement. Par ailleurs, le nombre de places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) et en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sera stabilisé au niveau atteint fin 2009.

Le développement et l'amélioration de l'offre de logement demeure prioritaire et le budget triennal 2011-2013 permettra de mettre en œuvre dans son intégralité le programme national de rénovation urbaine. A cette fin, Action logement subventionnera l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 1,25 Md€ en 2011, conformément à la programmation triennale des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction fixée par décret ; pour les années 2012 et 2013, la nouvelle programmation arrêtée après concertation avec les partenaires sociaux en juin 2011 devra prévoir des contributions annuelles d'un montant équivalent, afin de financer les engagements pris par l'ANRU vis-à-vis des collectivités locales au titre de la réhabilitation des quartiers difficiles. A partir de 2014, la baisse des besoins de l'ANRU autorisera une baisse de la contribution d'Action Logement.

Parallèlement, il est prévu une péréquation ambitieuse entre bailleurs sociaux destinée à alimenter le financement du logement locatif social. La mobilisation de 340 M€ de ressources disponibles chez certains bailleurs permettra de contribuer aux programmes de construction et de réhabilitation du secteur HLM (aides à la pierre).

Ecologie, développement et aménagement durables

La programmation des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » tient compte des engagements politiques forts relatifs à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, des orientations de la loi Grenelle 2 qui vient d'être adoptée par le Parlement, et de l'arrivée à maturité de la loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels (PPRT).

Tout en garantissant le respect des engagements pris, la mission participe pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État, puisque ses crédits, qui s'élèvent à 9,24 Md€ en LFI 2010 (hors pensions) diminuent sur la période de programmation et s'élèvent à 8,82 Md€ en 2011, 8,77 Md€ en 2012 et 8,70 Md€ en 2013.

Cette diminution est permise par la rationalisation des financements de l'État, qui seront concentrés sur la période de programmation sur les priorités du Grenelle de l'environnement, par la poursuite de la mise en œuvre des pistes d'économie identifiées dans le cadre de la RGPP et l'application des normes transversales de maîtrise des dépenses des opérateurs de l'État.

Dans ce contexte contraint, la subvention allouée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sera reconduite au niveau de la LFI 2010 hors plan de relance. Le financement des dépenses de l'agence pourra en outre s'appuyer par ailleurs sur une augmentation de la taxe d'aménagement du territoire et sur la mise en œuvre à compter de mi 2012 de la taxe poids lourds. Par ailleurs, la poursuite de l'orientation des tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructure permettra de diminuer les concours de l'État alloués à Réseau ferré de France.

La programmation garantit également le financement de l'élaboration et de la mise en œuvre des PPRT et sécurise le financement de l'ADEME qui bénéficiera d'une part accrue de taxe générale sur les activités polluantes. Par ailleurs, il est prévu la création d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre du mécanisme de financement précoce » destiné au financement d'actions de lutte contre la déforestation dans les pays en voie de développement.

Aide publique au développement

Les crédits de la mission APD (3,32 Md€ en LFI 2010) seront stabilisés en valeur sur la période de programmation.

La mission APD bénéficie ainsi d'une application sélective de la norme transversale de réduction des interventions. Les réformes sous-jacentes à la programmation portent sur un recentrage des dispositifs d'APD sur les priorités du CICID, en particulier pour les dispositifs d'attractivité culturelle.

La programmation permet de financer, outre les contributions obligatoires aux organismes internationaux et la participation aux reconstitutions de fonds de développement, l'ensemble des priorités du Gouvernement : concentration géographique de l'aide sur l'Afrique sub-saharienne et financement des priorités de l'aide multilatérale, à commencer par le fonds mondial SIDA.

L'APD bénéficiera par ailleurs de la mobilisation de moyens de financement complémentaires : les engagements additionnels souscrits dans le cadre de l'initiative « Fast start » seront financés par une partie des recettes tirées de la vente des quotas de CO2 dits « UQA » (protocole de Kyoto).

Solidarité, insertion et égalité des chances

Les crédits de la mission, qui financent des interventions sociales, connaissent une hausse significative sur la période, passant de 11,91 Md€ en 2011 à 12,57 Md€ en 2013 (après 12,13 Md€ en 2010).

Cette croissance tient pour l'essentiel à la dynamique spontanée de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), en raison de l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires, et de la revalorisation de la prestation de 25%, soit une revalorisation annuelle sensiblement supérieure à l'inflation pour chacune des années de la programmation. Néanmoins, cette augmentation sera étalée jusqu'en 2013, soit 6 ans contre 5 initialement prévus. L'AAH augmentera ainsi de près de 3% par an sur les trois prochaines années, ce qui reste très supérieur à l'augmentation du coût de la vie. Les modalités d'attribution de la prestation seront révisées, avec pour objectif d'harmoniser les pratiques afin de réduire les disparités territoriales. Enfin, l'examen des ressources sera effectué régulièrement dans le temps, et les modalités de cumul entre allocation et revenu d'activité seront revues.

La dotation au fonds national de solidarité active (FNSA) intègre la montée en charge progressive du revenu de solidarité active (RSA) avec un doublement des bénéficiaires sur la période, soit une cible de 1,26 millions de bénéficiaires en 2013, contre moins de 0,6 millions à la fin 2009. En septembre 2010, le RSA sera étendu aux jeunes de moins de 25 ans, sous condition préalable d'activité, ainsi qu'aux départements d'outre-mer.

Outre-Mer

Les crédits de la mission Outre mer, destinés à financer des dispositifs spécifiques à destination des populations ultramarines, progresseront légèrement sur la période (2,00 Md€ en LFI 2010, 1,94 Md€ en 2011, 1,98 Md€ en 2012 et 2,05 Md€ en 2013).

Dans le contexte de maîtrise des dépenses de l'Etat, cette progression permet le financement des mesures de la LODEOM et des décisions du Conseil interministériel de l'Outre-Mer (CIOM) du 6 novembre 2009. Parmi ces décisions figurent notamment le financement de la montée en charge du service militaire adapté, de la politique du logement outre-mer, des dispositifs de continuité territoriale, du dispositif d'aide au fret, de la réforme des exonérations de charges.

Pour maîtriser la forte progression tendancielle de ces dispositifs de soutien et d'accompagnement et rationaliser l'utilisation des crédits, la programmation s'appuie sur la définition d'échéanciers de paiement mieux adaptés à la mise en œuvre des politiques publiques, sur une priorisation accrue des investissements et sur la réévaluation des dispositifs dont l'effet de levier se révélait insuffisant.

Les concours de l'État aux collectivités locales

L'effort de redressement des finances publiques engage l'ensemble des administrations publiques : État, administrations sociales et collectivités locales. Ainsi, dans le but d'associer les collectivités locales au redressement des finances publiques, le Président de la République a annoncé que les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors FCTVA, seront stabilisés en valeur sur la période 2011-2013. Cette décision reprend la proposition formulée par le groupe Carrez-Thénault, dont le rapport précise que le gel des concours de l'État aux collectivités locales se justifierait non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État, mais également en raison de l'effet inflationniste du niveau de recettes sur les dépenses locales.

La sortie du FCTVA de l'enveloppe des concours, préconisée par le rapport Carrez-Thénault, rejoint une demande des élus locaux.

Afin de respecter la neutralité de la réforme de la taxe professionnelle (TP) posée par le Gouvernement, ce gel des concours s'entend hors impacts liés à la suppression de la part «équipements et biens mobiliers » de la taxe professionnelle.

L'enveloppe en AE des concours de l'État aux collectivités locales est stabilisée en valeur sur 2011-2013 au niveau de la LFI 2010, soit 50,45 M€ en AE. Cette enveloppe comprend :

- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, à l'exception du FCTVA et du prélèvement sur recettes « amendes de la circulation »⁴ ;
- la mission « Relations avec les collectivités territoriales », excepté les subventions diverses pour travaux d'intérêt général et les crédits de fonctionnement de la DGCL ;
- la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle (imputée sur la mission « Travail et emploi »).

Ce gel s'accompagnera d'un encadrement des normes réglementaires imposées par l'État aux collectivités locales et d'un renforcement de la péréquation, conformément aux annonces du Président de la République lors de la seconde conférence sur les déficits. Le rapport Carrez-Thénault recommandait en effet d'approfondir la péréquation tant verticale, c'est-à-dire à partir des dotations de l'État, qu'horizontale, c'est-à-dire entre les collectivités locales. Par ailleurs, l'instauration d'un moratoire sur les normes réglementaires (hormis les normes obligatoires internationales ou d'application de la loi) et le renforcement du rôle de la commission consultative d'évaluation des normes permettront de limiter leur impact financier sur les collectivités.

Le concours de l'État à l'Union européenne

Le PSR UE (18,15 Md€ en LFI 2010) augmentera en moyenne de 0,5 Md€ par an, soit une évolution de l'ordre de +2,7% en valeur chaque année. Celle-ci reflète, à titre principal, la dynamique du budget communautaire, supérieure à celle que la France s'autorise pour ses propres dépenses.

A cet égard, le Gouvernement entend rappeler son souci que la progression du budget européen soit modérée, en conformité avec les efforts que s'imposent les États membres au plan national et les positions que prend la Commission dans le cadre de la surveillance budgétaire multilatérale. Il n'est donc pas possible, pour la France, de suivre la Commission dans sa demande pour 2011 d'un budget en hausse de près de 6% en crédits de paiement.

4 Un compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier » sera créé en PLF 2011, qui regroupera l'ensemble des recettes des amendes de la circulation, radars et hors radars. Le prélèvement sur les recettes de l'État « amendes de la circulation » sera corrélativement supprimé. Cette réforme permettra de simplifier et de clarifier le circuit budgétaire des amendes de la police de la circulation et prendra en compte la généralisation du procès-verbal électronique.