

N° 418

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 2005,

Par M. Philippe MARINI,

Rapporteur général,

Sénateur.

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3109, 3155, 3163 et T.A. 591

Sénat : 417 (2005-2006)

Lois de règlement

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » : M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial	5
MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT » : M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial	11
MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » : M. Michel Charasse, rapporteur spécial	31
MISSION « CULTURE » : M. Yann Gaillard, rapporteur spécial	45
MISSION « DÉFENSE » : MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux	59
MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux	89
MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » : Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial	95
MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » : M. Gérard LONGUET, rapporteur spécial	105
MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES » : M. Bernard Angels, rapporteur spécial	113
MISSIONS « MÉDIAS » et « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : M. Claude Belot, rapporteur spécial	119
MISSION « OUTRE-MER » : M. Henri Torre, rapporteur spécial	123
MISSION « PENSIONS » : M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial	131
MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » : M. Roger Besse, rapporteur spécial	139
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » : MM. Philippe Adnot et Maurice Blin, rapporteurs spéciaux	145

MISSIONS « SANTÉ » ET « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION » : MM. Jean Jacques Jégou et Auguste Cazalet, rapporteurs spéciaux	153
--	------------

MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » : M. Michel Sergent, rapporteur spécial.....	161
--	------------

MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » : M. Serge Dassault, rapporteur spécial	169
--	------------

MISSION « VILLE ET LOGEMENT » : MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi, rapporteurs spéciaux	177
--	------------

AUDITIONS DE MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005	189
---	------------

Mardi 20 juin 2006

Mme Brigitte GIRARDIN, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie	191
M. Renaud DONNEDIEU de VABRES, ministre de la culture et de la communication	201
M. Christian ESTROSI, ministre délégué à l'aménagement du territoire	205

Mercredi 21 juin 2006

M. Gilles de ROBIEN, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	210
M. Jean-François COPÉ, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat...	214
M. Xavier BERTRAND, ministre de la santé et des solidarités	218
M. Jean-Louis BORLOO, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du logement	224

Jeudi 22 juin 2006

M. Philippe DOUSTE-BLAZY, ministre des affaires étrangères.....	230
M. François GOULARD, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche	233
M. François BAROIN, ministre de l'outre-mer	241

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'examen du projet de loi de règlement est appelé à devenir le « **moment de vérité budgétaire** », en permettant de comparer les prévisions de la loi de finances initiale (et des éventuelles lois de finances rectificatives) avec les données de l'exécution budgétaire.

Le tome II du présent rapport regroupe **dix-huit contributions de nos collègues rapporteurs spéciaux** sur les crédits dont ils ont la charge, dans le cadre d'un examen plus approfondi du projet de loi de règlement pour 2005. **Ainsi, dix ministres ont été auditionnés en commission élargie**, ouverte à tous les sénateurs ainsi qu'à la presse et au public, les 20, 21 et 22 juin 2006 (*cf. comptes rendus de ces auditions en annexe au présent rapport*). Par ailleurs, **quatre débats sectoriels sont prévus en séance publique** les 27 et 28 juin 2006, sur les crédits suivants : « Défense », « Sport, jeunesse et vie associative », « Ecologie » et « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Si les contributions ici réunies n'ont pas vocation à couvrir l'intégralité des dépenses du budget de l'Etat, elles permettent une analyse plus exhaustive de l'exécution budgétaire.

En outre, le projet de loi de règlement pour 2005 reste régi par les dispositions de « l'ancienne » ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Toutefois, les rapporteurs spéciaux ont examiné les crédits dont ils avaient la charge dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, après avoir rappelé les changements opérés par rapport à la présentation des dépenses par ministère et par titre, dans le projet de loi de règlement pour 2005, conformément aux dispositions de l'ordonnance organique de 1959.

**MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »
M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**

	<u>Pages</u>
I. L'INSINCÉRITÉ DES DOTATIONS INSCRITES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR FINANCER LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX.....	7
II. LA PROGRESSION INQUIÉTANTE DE LA MASSE SALARIALE DES AGENTS DE DROIT LOCAL	8
III. LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ POUR COMPENSER LA FAIBLESSE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT	9

Votre rapporteur spécial a conduit au cours du premier semestre 2006 **deux contrôles sur pièces et sur place**¹ en application de l'article 57 de la LOLF.

Le premier est né d'une interrogation : **la LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations françaises à l'étranger**² ? Constatant que le principe de fongibilité ne trouvait pas à s'appliquer dans les services de l'Etat à l'étranger, votre rapporteur spécial a été conduit à formuler la préconisation suivante : mettre en œuvre dans les postes une structure à la fois spécialisée et professionnalisée, « coiffée » par un secrétaire général, gérant l'ensemble des crédits de fonctionnement ou « crédits supports » des nombreux ministères présents à l'étranger. Il invite par ailleurs à mettre en œuvre rapidement des indicateurs de performances s'appliquant aux missions exercées par les ambassades. **La mission « Action extérieure de l'Etat » manque aujourd'hui d'indicateurs prenant en compte l'action concrète menée par les postes à l'étranger.**

Le second contrôle³ a été mené au sein de l'Office français de protection des réfugiés (OFPRA) les 5 et 6 avril 2006. Il conduit votre rapporteur spécial à rappeler que la diminution des délais de traitement de la demande d'asile constitue un impératif. **Il s'interroge néanmoins sur le réalisme des objectifs de délai de traitement des demandes d'asile pour 2006** présentés au Parlement dans le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » annexé au projet de loi de finances : **60 jours pour l'OFPRA et 90 jours pour la commission de recours des réfugiés (CRR). Ces délais ne devraient pas être respectés en 2006.** A l'OFPRA, la productivité des agents a atteint un plafond (les 2,2 dossiers par jour et par agent ne sont pas tenus). Il sera donc difficile de passer en quelques mois d'un délai de 108 jours à un délai de 60 jours. Les gains de productivité possibles à la CRR devraient réduire le délai de trois semaines, pour une durée actuelle d'examen de 8 mois. Les 90 jours paraissent ainsi hors d'atteinte en 2006.

Là encore, les indicateurs de performance doivent être complétés pour mieux prendre en compte l'impératif de productivité de l'OFPRA.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial souhaite **une tutelle utile du Quai d'Orsay sur l'OFPRA.** On pourrait penser que les ambassades constituent la « tête de pont » de l'OFPRA à l'étranger, pour les recherches de terrain à effectuer, et qu'un flux de télégrammes diplomatiques réguliers alimente les « officiers de protection ». **Ce qui paraît aller de soi ne correspond pas à la réalité.** Les réponses aux demandes d'informations

¹ Un autre relatif aux sites internet des ambassades devrait aboutir dès septembre prochain.

² Rapport d'information n° 272 (2005-2006).

³ Rapport d'information n° 401 (2005-2006).

précises de l'OFPPRA ne sont pas systématiques, les délais variables. Les obligations de confidentialité, majeures en matière d'asile, ne sont pas toujours respectées.

En plus de ces contrôles, il paraît nécessaire à votre rapporteur spécial d'évoquer **trois préoccupations**.

I. L'INSINCÉRITÉ DES DOTATIONS INSCRITES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR FINANCER LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Premièrement, les crédits inscrits en loi de finances initiale au titre des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, **136,22 millions d'euros**, ont été « *fixés de manière forfaitaire* » pour 2005, comme les années précédentes, sans rapport aucun avec l'évaluation qui pouvait être faite des besoins. Ces besoins étaient pourtant pour l'essentiel parfaitement connus et évalués.

Faute d'estimation sincère des crédits des opérations de maintien de la paix, un **décret d'avance n° 2005-1479 du 1^{er} décembre 2005** a ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de 93,3 millions d'euros.

Il faut souligner que ce décret correspondait à des dotations volontairement, et notoirement, sous-estimées en loi de finances initiale pour 2005.

Selon l'avis¹ sur le projet de décret d'avance du 10 mars 2006 relatif à l'épidémie de chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire, rendu en application de l'article 13 de la LOLF, par votre commission des finances, la condition d'urgence qui permet l'ouverture de crédits dans le cadre d'un décret d'avances doit être entendue comme « **une situation qu'il n'était pas possible de prévoir au moment de la préparation et du vote de la loi de finances initiale** ». L'avis précité indique que la commission des finances « *se trouverait ainsi fondée à émettre un avis défavorable sur un projet de décret d'avance ouvrant des crédits sur un programme pour lequel le principe de sincérité des lois de finances, prévu par l'article 32 de la LOLF, n'aurait pas été respecté, selon l'examen qui en aurait été fait au moment de la procédure d'adoption du projet de loi de finances par le Parlement. Un décret d'avance ne saurait ainsi être pris s'agissant de crédits pour lesquels les prévisions de dépenses dont on disposait au moment de la préparation de la loi de finances initiale n'auraient pas été prises en compte* ».

Pour l'avenir, rien ne permet d'indiquer qu'un décret d'avance relatif à une demande de crédits supplémentaires pour financer les opérations de maintien de la paix recevrait un avis favorable de la commission des finances du Sénat.

¹ Rapport d'information n° 252 (2005-2006).

Or la loi de finances initiale pour 2006 a reconduit les crédits de la loi de finances initiale pour 2005 au même niveau : 136,2 millions d'euros, alors que le contrôleur financier du Quai d'Orsay évalue les besoins liés aux opérations de maintien déjà décidés par le Conseil de sécurité de l'ONU à 360 millions de dollars.

Certes, le contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères pour la période 2006-2008 prévoit que « *le ministère du budget et de la réforme de l'Etat s'engage à procéder au rebasage des OMP. Une première tranche d'au moins 50 millions d'euros sera inscrite à cet effet en 2007* ».

Selon les informations de votre rapporteur spécial, le rebasage prévu pour 2007 devrait se limiter à 50 millions d'euros, bien loin des besoins réels.

II. LA PROGRESSION INQUIÉTANTE DE LA MASSE SALARIALE DES AGENTS DE DROIT LOCAL

Un récent audit de modernisation, lancé par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, relatif à la politique de l'emploi local dans les services français au sein de l'OCDE, souligne que « *hors évolution des effectifs et en établissant sur 2013 une projection à partir de la gestion 2003-2005, la masse salariale des agents de droit local augmente au ministère des affaires étrangères d'environ 5 % par an, ce qui représente une hausse moyenne d'au moins 36 %, et qui pourrait aller jusqu'à 54 % si l'on tient compte de la pluralité des facteurs pouvant contribuer à l'augmentation de la masse salariale (ancienneté, mérite, protection sociale, réforme des grilles, tous paramètres ayant fait l'objet d'une politique volontariste depuis les années 90). Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la hausse est estimée au minimum à 30 %* ».

L'audit souligne que « *toutes ces anticipations sont très supérieures à l'évolution prévisible des rémunérations de la fonction publique en France* » et que « *parallèlement se manifeste une tendance à la diminution des indemnités de résidence des expatriés* ».

La masse salariale des agents de droit local apparaît insuffisamment pilotée par le ministère des affaires étrangères, sinon à la hausse, ce qui contraste particulièrement avec la politique menée vis-à-vis des expatriés. Ce faisant, **les conditions d'une mise en cohérence de la gestion des ressources humaines locales sont en cause** : il existe vraisemblablement autant de pilotages de la masse salariale des agents de droit local qu'il existe d'ambassadeurs à l'étranger. Votre rapporteur spécial **s'interroge sur la capacité qu'aura la direction des ressources humaines de l'administration centrale du Quai d'Orsay à freiner cette tendance à la hausse**, de 5 % à 8 % par an, sans intervenir dans le champ de compétence des ambassadeurs. Il

prend note des engagements pris par le Quai d'Orsay dans son contrat de modernisation et s'efforcera d'en assurer le suivi.

Il s'inquiète par ailleurs de **l'absence d'informations chiffrées sur les contentieux sociaux auxquels l'Etat est exposé à l'étranger**. Les risques contentieux auraient pourtant vocation à figurer au passif du bilan de l'Etat.

Interrogé à ce sujet, le jeudi 22 juin, lors de son audition par la commission des finances, audition ouverte à tous les sénateurs, à la presse ainsi qu'au public, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, n'a pas été en mesure d'apporter de précisions chiffrées sur le montant des contentieux en question.

III. LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ POUR COMPENSER LA FAIBLESSE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

La faiblesse des crédits d'investissement, pour la rénovation ou la construction des équipements à l'étranger, est bien connue. Cette faiblesse est pourtant parfois allée de pair, dans le passé, avec certaines difficultés de gestion. Certains dysfonctionnements avaient ainsi été soulignés par un rapport d'information de votre commission des finances en 2004¹, ainsi que par un rapport de la Cour des comptes de 2005.

Votre rapporteur spécial avait ainsi mené en 2005 plusieurs réunions de travail avec les principaux responsables en matière immobilière et budgétaire, tant au ministère des affaires étrangères qu'au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Au cours d'un débat en séance publique sur la gestion immobilière du Quai d'Orsay, organisé le 10 mai 2005, il avait indiqué *« sans vouloir préjuger de la nécessité, parfois, d'une externalisation de cette fonction, en rappelant par exemple l'intérêt, dans certains cas, des partenariats public-privé, j'estime indispensable une professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage »*.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a souhaité lancer la construction de nouveaux établissements scolaires en partenariat public-privé. Une première vague de construction devrait être lancée à Munich, à Londres, à Tokyo et au Caire où les consultations seraient déjà en cours. Des projets de partenariat public-privé concernent également plusieurs ambassades, comme à Tokyo.

Dans cette perspective, dès lors que les partenariats public-privé peuvent conduire à des engagements hors-bilan significatifs, les risques financiers doivent être mesurés par une structure compétente. Il appartient au ministère des affaires étrangères, avant de lancer ces projets, de mener les études d'ordre économique, financier, juridique et administratif, permettant

¹ « Atouts et ajustements de l'outil de coopération français en Turquie ». Rapport d'information n° 395 (2003-2004) de M. Jacques Chaumont, fait au nom de la commission des finances.

d'étayer, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, des différentes options, le choix du partenariat public-privé.

Ce type de partenariat suppose, plus encore que les constructions « en direct », une maîtrise d'ouvrage extrêmement professionnelle, qui était encore absente début 2005, mais qui devient incontournable compte tenu de la complexité des dossiers envisagés.

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial

	Pages
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005	13
<i>A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN MODE LOLF</i>	17
<i>B. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE 101,4 % REFLÉTANT LE POIDS DES FRAIS DE CONTENTIEUX</i>	17
1. 2.289,54 millions d'euros de crédits de paiement	17
2. 1.947,42 millions d'euros de dépenses effectives et un taux de consommation des crédits de 101,4 %.....	18
<i>C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS MARQUÉS PAR LE TRANSFERT DES CRÉDITS RELATIFS AUX PENSIONS</i>	19
1. Les transferts de crédits	19
2. L'organisation du référendum sur le projet de Constitution européenne	19
3. La loi de finances rectificative pour 2005 et les frais de contentieux	19
4. 106,9 millions d'euros de reports de crédits	19
II. UNE MISE EN OEUVRE DE LA LOLF PRÉPARÉE GRÂCE À L'EXPÉRIENCE DE GLOBALISATION DES MOYENS DES PRÉFECTURES MENÉE DEPUIS 2000	20
<i>A. L'AVANCE PRISE GRÂCE À LA GLOBALISATION DES MOYENS DES PRÉFECTURES</i>	20
1. Une entrée en vigueur progressive depuis 2000	20
2. Les nouvelles règles de gestion des préfectures : une dotation unique, garantie et fongible.....	21
<i>B. LA NÉCESSAIRE POURSUITE DE L'ADAPTATION À LA LOLF, NOTAMMENT EN VUE D'UN CONTRÔLE DE GESTION PLUS EFFICACE</i>	23
1. Une mission hétérogène à la recherche de sa cohérence	23
2. Le nombre élevé de budgets opérationnels dans le programme « Administration territoriale » rend essentiel le dialogue de gestion	23
3. La nécessité de mettre en place des outils de contrôle de gestion efficaces	25
4. Le souci de mesurer de l'impact financier et organisationnel des projets conduits par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)	26
<i>C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE RESTE EN CHANTIER</i>	26
1. Les inconvénients d'une multiplicité d'indicateurs.....	27
2. La fongibilité asymétrique des crédits au service de la récompense de la performance.....	28

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » est l'une des **innovations résultant de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. Dans la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005 du 30 décembre 2004, adoptée sous l'empire de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, les crédits de cette mission relevaient, dans le budget général, du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Cette mission est désormais composée de **trois programmes** : le programme 108 « Administration territoriale », le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » et le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

La loi de finances initiale pour 2005 dotait les chapitres relevant de l'actuelle mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2.289,54 millions d'euros.

Au sein de cette mission, **le programme 108 « Administration territoriale » occupe une place prépondérante**, absorbant 72 % des crédits de paiement. Les programmes 232 « Vie politique, culturelle et associative » et 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » représentent, respectivement, 7 % et 21 % des crédits de paiement de la mission.

Année de transition entre l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 et la LOLF, 2006 est aussi une **année charnière** pour l'examen de l'exécution des crédits de cette mission, qui n'apparaissent pas en tant que tels dans le projet de loi de règlement soumis à votre adoption et présenté selon les règles édictées par l'ordonnance organique de 1959.

La difficulté de votre rapporteur spécial a, ainsi, résidé dans un effort pour parvenir à identifier et à isoler ces crédits. Ce **travail de retraitement** des données s'est, notamment, appuyé sur la définition de clefs de passage entre les chapitres et les programmes, élaborées en 2004 pour les pré-projets annuels de performance (pré-PAP) et « retravaillées » en 2005 lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2006 pour les crédits hors titre 2 (dépenses de personnel).

A cet égard, votre rapporteur spécial tient à remercier le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, ainsi que ses services, pour l'aide méthodologique précieuse qui lui a été apportée.

Votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2005 des crédits se rapportant à l'actuelle mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Il présentera, ensuite, l'état de la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable, amorcée dès 2000 par la globalisation des moyens des préfetures.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005

Afin de faciliter l'étude de l'exécution budgétaire en 2005, votre rapporteur spécial a jugé utile de porter à votre connaissance les principaux éléments budgétaires relatifs à l'exercice 2005 selon deux modes de présentation.

Le premier (tableau A) s'inscrit dans la logique de l'ordonnance organique de 1959, tandis que le second (tableau B) préfigure la « logique lolfienne ».

Tableau A : Exécution du budget de la mission "Administration générale et territoriale de l'Etat" en 2005
Présentation selon l'ordonnance de 1959

(en millions d'euros)

Titre	LFI	Décret d'avance	Report	Fonds de concours	Transferts de crédits	Répartition des crédits	Gels	Dégel	Annulations	Décret de virements	LFR	Crédits disponibles	Dépense	Taux de consommation
Titre III Moyens des services	2 137,68	85,87	100,69	13,08	-542,01	7,04	-16,74	16,69	-28,38	2,51	1,84	1 778,26	1 807,11	101,6%
Titre IV Interventions publiques	81,74		1,24						-6,70			76,27	75,28	98,7%
Titre V Investissements	69,63		4,97	1,26	0,45	0,23	-12,88	11,10	-8,84			65,90	65,01	98,6%
Titre VI Subventions d'investissements	0,50		0,01				-0,03	0,02	-0,01	-0,00		0,50	0,02	4,3%
Totaux	2 289,54	85,87	106,90	14,34	-541,56	7,27	-29,65	27,80	-43,93	2,51	1,84	1 920,94	1 947,42	101,4%

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

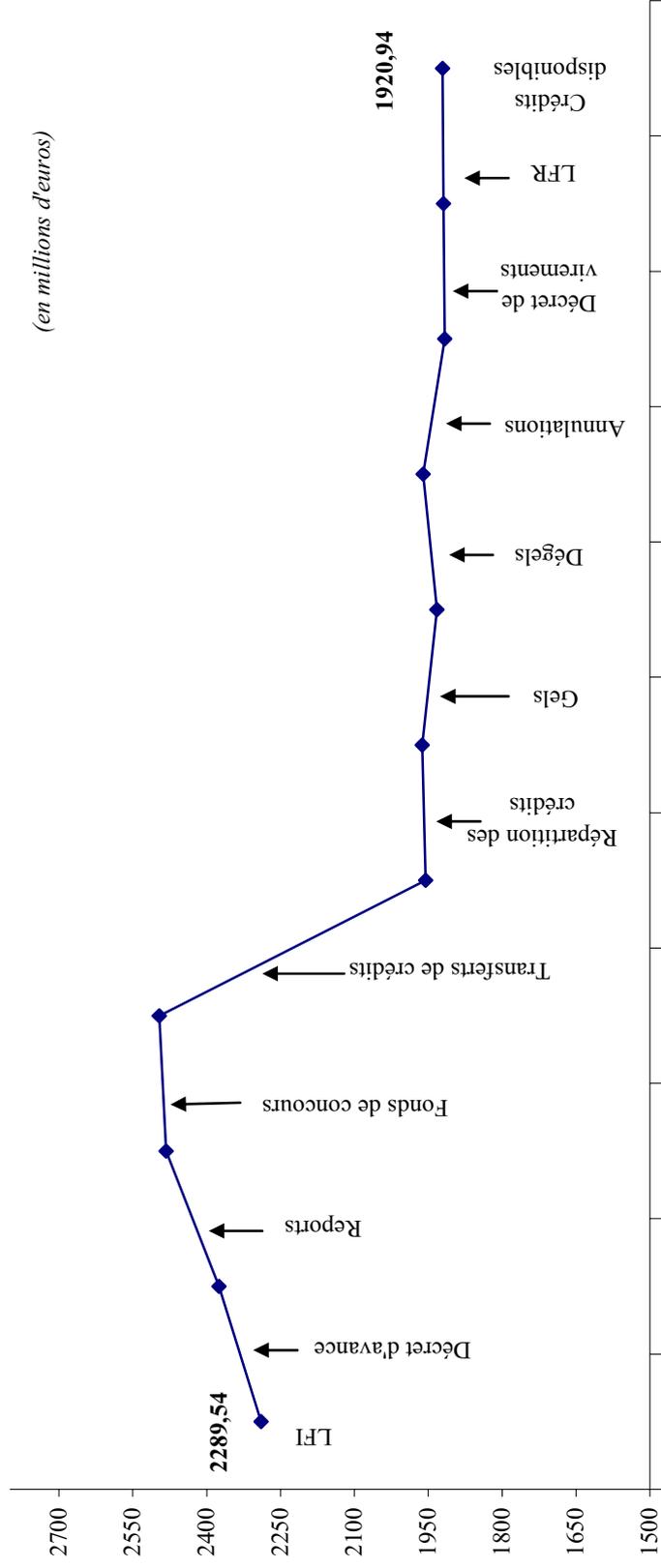
Tableau B : Exécution du budget de la mission "Administration générale et territoriale de l'Etat" en 2005
Présentation en mode LOLF

(en millions d'euros)

Action	LFI	Décret d'avance	Report	Fonds de concours	Transferts de crédits	Répartition des crédits	Gels	Dégit	Annulations	Décret de virements	LFR	Crédits disponibles	Dépense	Taux de consommation	
Administration territoriale	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	178,15	2,96	1,52	0,01	0,11	-1,47	1,47	-2,78	-0,30	-0,02	179,65	180,98	100,7%	
	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	439,72	7,40	3,68	0,03	0,26	-3,55	3,55	-6,97	-0,73	-0,05	443,34	436,87	98,5%	
	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	154,16	2,54	1,31	0,01	0,09	0,09	-1,26	1,26	-2,40	-0,26	-0,02	155,45	155,72	100,2%
	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	349,88	5,81	2,94	0,03	0,03	0,21	-2,83	2,83	-5,47	-0,58	-0,04	352,76	348,37	98,8%
	Animation du réseau des préfectures	496,93	5,59	1,20	-419,79	0,80	0,80	-11,10	9,56	-8,13	0,22	-0,00	75,29	83,23	110,6%
Total	1 618,84		24,31	10,66	-419,70	1,48	-20,21	18,67	-25,75	-1,66	-0,13	1 206,50	1 205,18	99,9%	
Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur	État-majeur	14,20	1,19	0,39	-0,01	0,19	0,39			0,39		16,35	16,93	103,6%	
	Expertise, audit, prévision, études	12,79	0,26	0,06		0,16	-0,06			0,09		13,31	13,30	100,0%	
	Système d'information et de communication	135,46	7,64	0,90	0,07	1,86	-5,83	5,83	-8,61	0,92		138,23	121,63	88,0%	
	Fonction soutien de gestion des ressources humaines	193,74	0,32	0,34	-99,68	2,56	-2,07	2,05	-1,92	0,96		96,30	92,25	95,8%	
	Affaires financières et immobilières	48,97	2,17	1,82	0,03	0,03	0,24	-1,40	1,18	-0,88	1,59	53,72	50,98	94,9%	
	Conseil juridique et traitement du contentieux	81,52				0,05	0,05			0,01	1,96	83,54	138,01	165,2%	
	Libertés publiques	10,30	0,15	0,16	-0,01	0,22	0,22			0,19		11,02	11,37	103,2%	
Total	496,98		11,73	3,68	-99,60	5,27	-9,36	9,07	-11,41	4,15	1,96	412,47	444,48	107,8%	
Vie Politique, culturelle et associative	Financement des partis	80,26							-6,70			73,56	73,26	99,6%	
	Organisation des élections	30,46	69,67				-0,01	0,01	-0,02			185,99	183,73	98,8%	
	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	3,15			-0,25				0,00			2,90	2,49	85,8%	
	Cultes	35,88	1,18	0,01		0,46	-0,06	0,05	-0,04			37,48	36,22	96,6%	
	Vie associative et soutien	23,96			-22,00	0,06	0,06			0,02		2,04	2,06	100,9%	
Total	173,72	85,87	70,86	0,01	-22,25	0,52	-0,08	0,07	-6,76	0,02		301,98	297,76	98,6%	
TOTAL GENERAL	2 289,54		106,90	14,34	-541,56	7,27	-29,65	27,80	-43,93	2,51	1,84	1 920,94	1 947,42	101,4%	

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Evolution de la dotation budgétaire de la mission "Administration générale et territoriale de l'Etat" en 2005



Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN MODE LOLF

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

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

- le programme « Vie politique, culturelle et associative » (232) 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 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (216) a pour objet les **moyens logistiques** de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

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

B. UN TAUX DE CONSOMATION DES CRÉDITS DE 101,4 % REFLÉTANT LE POIDS DES FRAIS DE CONTENTIEUX

1. 2.289,54 millions d'euros de crédits de paiement

Les **crédits de paiement** ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2005 s'élevaient à **2.289,54 millions d'euros**.

Après rattachement des **reports** de crédits de l'année 2004, soit **106,9 millions d'euros**, des fonds de concours, soit 14,34 millions d'euros, des **transferts de crédits**, soit - **541,56 millions d'euros**, des répartitions de crédits, soit 7,27 millions d'euros, des gels, soit - 29,65 millions d'euros, des dégels, soit 27,8 millions d'euros, des annulations, soit - 43,93 millions d'euros, des décrets de virement, soit 2,51 millions d'euros, et d'une augmentation de crédits adoptée en loi de finances rectificatives pour 2005, soit 1,84 millions d'euros, le **total net des crédits disponibles** se montait à **1.920,94 millions d'euros**.

2. 1.947,42 millions d'euros de dépenses effectives et un taux de consommation des crédits de 101,4 %

Les dépenses effectives pour 2005 ont, pour leur part, atteint **1.947,42 millions d'euros**.

Le **taux de consommation des crédits disponibles** ressort, ainsi, à **101,4 %**. Au-delà de problèmes méthodologiques liés à l'utilisation de clefs de répartition pour permettre le passage en mode LOLF, ce résultat s'explique par le poids du chapitre évaluatif 37-91 (Frais de contentieux et réparations civiles), dont l'exécution a été de 136,3 millions d'euros pour des crédits disponibles de 81,8 millions d'euros, soit un taux de consommation de ces crédits de 166,6 %.

Ces **crédits de contentieux**, gérés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, sont **traditionnellement sous-évalués**. Ainsi, en 2004, le dépassement enregistré s'était déjà élevé à 39 millions d'euros (54,3 millions d'euros en 2005). Évaluatifs jusqu'en 2005, ces crédits acquièrent, sous l'empire de la LOLF, un caractère limitatif. De ce fait, leur sous-évaluation systématique contribue à fragiliser, pour l'avenir, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Comme l'a, certes, souligné la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, le respect des prévisions budgétaires est d'autant plus difficile à assurer, en la matière, que 90 % de ces dépenses sont déconcentrées, comme par exemple l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des bailleurs.

Toutefois, face à la judiciarisation croissante de la société et à la dynamique du contentieux qui en résulte inévitablement, **votre rapporteur spécial estime nécessaire une meilleure maîtrise de ces dépenses, notamment par une plus grande anticipation et une appréciation plus fine des besoins et des coûts d'instruction des dossiers. Il attend, à cet égard, les conclusions du rapport diligenté, dans le cadre de la deuxième vague d'audits de modernisation, par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, sur l'indemnisation des refus de concours de la force publique.**

Hors chapitre 37-91 (Frais de contentieux et réparations civiles), le taux de consommation des crédits de la mission s'établit à un niveau satisfaisant de 98,5 %.

C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS MARQUÉS PAR LE TRANSFERT DES CRÉDITS RELATIFS AUX PENSIONS

1. Les transferts de crédits

L'examen des mouvements de crédits sur l'exercice 2005 fait ressortir l'importance des **transferts de crédits** dont le montant est estimé à **541,56 millions d'euros**.

Les deux principaux mouvements, à l'origine de ce niveau élevé (23,7% des crédits ouverts en loi de finances initiale), concernent le transfert, systématique en début d'exercice, vers le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des crédits relatifs aux pensions, soit respectivement 532,81 millions d'euros (en provenance du chapitre 32-97, régime général) et 9,15 millions d'euros (en provenance du chapitre 32-92, fonds spécial des ouvriers de l'Etat).

2. L'organisation du référendum sur le projet de Constitution européenne

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » est, par ailleurs, tributaire, au cours de l'exercice budgétaire, des circonstances politiques et des décisions prises en matière d'organisation de scrutins et d'élections, via le programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Tel a été le cas, en 2005, avec **l'organisation du référendum sur le projet de Constitution européenne** (29 mai 2005). Pour assurer le financement de cette opération, un décret d'avance a été pris, le 29 avril 2005, à hauteur de 85,87 millions d'euros.

3. La loi de finances rectificative pour 2005 et les frais de contentieux

Le chapitre 37-91 (Frais de contentieux et réparations civiles) a fait l'objet d'un abondement à hauteur de 1,84 million d'euros, en **loi de finances rectificative** (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005), du fait du déficit creusé par les frais de contentieux. Cette ouverture a été gagée, à due concurrence, sur d'autres crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

4. 106,9 millions d'euros de reports de crédits

Les **reports de crédits de 2004 sur 2005** se sont élevés à **106,9 millions d'euros** et ont visé à **honorer les charges incompressibles**, constatées au terme de l'exercice 2004 et n'ayant pas pu être honorées sur l'exercice de référence compte tenu, notamment, de la régulation budgétaire intervenue en cours de gestion 2004. En particulier, le report de ces crédits était indispensable pour solder les dépenses relatives aux élections organisées en 2004.

Les **reports de crédits de 2005 sur 2006** se sont élevés à **13,4 millions d'euros**. Sur tous les chapitres relevant en tout ou partie de la mission «Administration générale et territoriale de l'Etat », l'objectif de report était fixé à 3 % au maximum des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005. **Il s'agissait ainsi de respecter, par anticipation, le nouveau plafond des possibilités de report en crédits de paiement définis par la LOLF**. Un tel objectif, respecté à une exception près¹, était relativement ambitieux dans certains domaines, notamment dans le secteur des systèmes d'information, où l'activité est marquée par un rythme de dépense sur deux ans (engagement une année, paiement l'année suivante).

II. UNE MISE EN OEUVRE DE LA LOLF PRÉPARÉE GRÂCE À L'EXPÉRIENCE DE GLOBALISATION DES MOYENS DES PRÉFECTURES MENÉE DEPUIS 2000

Initiée en 2000, la globalisation des moyens des préfectures a permis au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire d'anticiper la mise en œuvre de la LOLF dans le cadre de la mission «Administration générale et territoriale de l'Etat ». A ce titre, **le ministère fait figure de précurseur** parmi les administrations.

Pour autant, **son adaptation à la LOLF mérite d'être poursuivie, notamment dans le sens d'une plus grande efficacité encore du contrôle de la gestion.**

Cet effort soutenu en vue de l'amélioration du contrôle de la gestion sera le meilleur gage d'**une juste mesure de la performance** au sein de cette mission, de nombreux chantiers conduits en 2005 restant encore ouverts.

A. L'AVANCE PRISE GRÂCE À LA GLOBALISATION DES MOYENS DES PRÉFECTURES

1. Une entrée en vigueur progressive depuis 2000

Dès 2000, le ministère a engagé une remise à plat de la gestion des préfectures. Fondée sur la globalisation des crédits, cette expérimentation s'est inscrite dans une démarche de contractualisation « objectifs-moyens-résultats », en contrepartie d'une plus grande souplesse dans l'emploi des crédits et la gestion des effectifs.

¹ Seul le chapitre 67-50 (Subvention d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques) a été déplafonné en reports, mais ce déplafonnement n'a pas bénéficié à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », le seul article du chapitre concernant la mission étant de faible montant.

Les **principes de cette réforme** visaient à :

- aboutir à une plus grande responsabilisation du préfet, en lui offrant la possibilité d'assurer une meilleure adéquation entre les moyens et les missions, notamment grâce au développement du dialogue social et à la réorganisation des structures de gestion ;

- permettre un véritable dialogue de gestion entre l'administration centrale et la préfecture ;

- instaurer un contrôle de gestion, avec des résultats accessibles à l'ensemble des responsables afin de rendre possible la comparaison entre les préfectures.

L'entrée en vigueur de cette réforme en profondeur du mode de gestion des préfectures a été progressive. Alors que quatre préfectures avaient été concernées par cette expérimentation en 2000, trente trois l'étaient en 2003, et, **le 1^{er} janvier 2004, la globalisation des crédits a été généralisée.**

2. Les nouvelles règles de gestion des préfectures : une dotation unique, garantie et fongible

La globalisation des moyens a permis aux préfectures de s'acclimater aux règles imposées par la LOLF. Chaque préfecture dispose, en effet, d'une dotation unique englobant les moyens nécessaires à son activité. Cette dotation est garantie et fongible. Son emploi est encadré par des règles de plafonds.

La gestion des préfetures « sous la globalisation »

La composition de la dotation globale a été fixée par une instruction conjointe intérieur/finances du 25 septembre 2003 relative à la généralisation de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement des préfetures pour les années 2004 et 2005.

La dotation globale se compose de deux sous-ensembles :

- ▶ les crédits relatifs à la prise en charge des personnels entrant dans le périmètre de la globalisation (rémunérations d'activité et charges sociales);
- ▶ les crédits de fonctionnement qui intègrent les crédits de fonctionnement courant et les crédits de maintenance immobilière, qui figuraient auparavant dans le programme régional d'équipement (PRE).

Toutefois, la dotation globale ne prend pas en compte les crédits relatifs :

- aux rémunérations de certains agents qui restent hors du périmètre de la globalisation et des agents d'autres administrations ou collectivités mis à disposition des préfetures ;
- aux pensions civiles ;
- aux prestations sociales;
- aux dépenses d'informatique et de transmissions relatives aux applications nationales, dont l'emploi relève de la direction des systèmes d'information et de communication ;
- aux dépenses liées à l'organisation des élections ;
- aux frais de contentieux et de réparations civiles, qui couvrent la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, la défense et assistance des fonctionnaires et le paiement des rentes d'accident de travail ;
- aux dépenses d'investissement immobilier, qui relèvent d'une programmation centrale au travers le programme national d'équipement (PNE) gérée par la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières.

Le montant de la dotation a été notifié à chaque préfecture pour les deux années du « contrat » de globalisation (2004 et 2005). En outre, l'instruction conjointe du 25 septembre 2003, a fixé une norme de progression de la dotation globale d'une année sur l'autre (+0,2 %). Ce taux de progression a été appliqué dès 2004.

95 % de la dotation sont délégués en début d'année, les 5 % restant le sont au plus tard le 15 septembre.

L'instruction conjointe intérieur/finances du 25 septembre 2003 autorise une fongibilité asymétrique des crédits au niveau du chapitre 37-30 (dotation globalisée des préfetures) : les crédits inscrits sur l'article 10 (crédits de rémunération) en LFI ne peuvent être abondés en cours d'année. Par contre, les crédits inscrits sur l'article 20 peuvent l'être en gestion.

Par ailleurs, les crédits de chaque préfecture sont totalement fongibles : chacune d'entre elles peut procéder à des transferts de crédits de rémunération vers les crédits de fonctionnement, mais également des transferts de crédits de fonctionnement vers les crédits de rémunération. La préfecture a donc la possibilité d'ajuster sans délai l'allocation des moyens aux priorités définies localement.

L'administration centrale est chargée d'assurer un pilotage permettant de concilier la fongibilité symétrique au niveau de chaque préfecture, avec une fongibilité asymétrique au niveau du chapitre 37-30 : les préfectures doivent l'informer des mouvements de crédits entre les deux articles. Pour exécuter les transferts de crédits de fonctionnement vers les crédits de rémunération, les préfectures doivent attendre un délai de 15 jours après l'information de l'administration centrale, le silence de celle-ci valant autorisation.

Le dispositif permet donc de concilier la souplesse de gestion laissée à l'échelon déconcentré et le principe de la fongibilité asymétrique prévu dans le cadre de l'application de la LOLF au niveau de chaque programme.

Le caractère asymétrique de la fongibilité est, par ailleurs, garanti par l'existence de plafonds encadrant l'utilisation des crédits.

La notification à chaque préfecture de sa dotation globale est accompagnée d'une notification d'un double plafond :

- un plafond d'emplois (en équivalent temps rémunéré) ;
- un plafond de masse indiciaire.

Les contrôleurs financiers déconcentrés veillent à ce que ces plafonds ne soient jamais dépassés. Pour formuler une demande de recrutement d'un agent (par mutation, détachement ou concours), la préfecture doit vérifier que la disponibilité en emplois et en masse indiciaire est suffisante compte tenu de ses plafonds.

B. LA NÉCESSAIRE POURSUITE DE L'ADAPTATION À LA LOLF, NOTAMMENT EN VUE D'UN CONTRÔLE DE GESTION PLUS EFFICACE

1. Une mission hétérogène à la recherche de sa cohérence

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » présente une double hétérogénéité : financière et en termes de contenu.

L'hétérogénéité financière se traduit par un déséquilibre manifeste du poids respectif des programmes au sein de la mission. Le programme « Administration territoriale » occupe une place prédominante avec 72 % des crédits de la mission. En comparaison, le programme « Vie politique, culturelle et associative » ne représente que 7 % des crédits de cette même mission, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » tenant, pour sa part, une position intermédiaire avec 21 % des crédits.

L'hétérogénéité de contenu (préfectures, financement de la vie politique, mise en œuvre de la loi sur la séparation des Églises et de l'État, application des textes sur la liberté d'association, moyens logistiques...) traduit la volonté de calquer l'architecture de la mission sur l'organisation ministérielle existante, au risque de faire en pratique de cette mission une mission « fourre-tout ».

En particulier, comme le soulignait votre rapporteur dans son rapport spécial sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », pour la loi de finances pour 2006, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ne comprend qu'une minorité de crédits se rapportant directement aux deux autres programmes de la mission. Ainsi, plus qu'un programme « Soutien » de la mission, il renvoie à la conduite et au pilotage de l'ensemble du ministère.

Votre rapporteur spécial juge qu'il conviendrait donc, pour les prochains exercices, que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » « colle » mieux à la mission à laquelle il appartient, plutôt que d'être conçu en fonction d'un ministère, dont le périmètre évolue d'ailleurs régulièrement (agrégation de l'aménagement du territoire en juin 2005, par exemple).

L'architecture de cette mission peut, également, amener à conduire **une reconfiguration de la structure et de l'organisation ministérielle**, afin d'en garantir la cohérence. Ainsi, la création d'un secrétariat général, en janvier 2004, a-t-elle rendu possible une plus grande unité d'approche, en 2005, de cette mission, dès lors que le secrétaire général assume la responsabilité unique de ces trois programmes. Une telle rationalisation de l'organisation du ministère, propice à une plus grande cohérence de la mission, mérite d'être poursuivie.

2. Le nombre élevé de budgets opérationnels dans le programme « Administration territoriale » rend essentiel le dialogue de gestion

Les crédits du programme « Administration territoriale » sont répartis entre **un budget opérationnel de programme (BOP) national et 102 BOP départementaux**, soit un par préfecture.

Dans cette perspective, l'apport de la préfecture de région est particulièrement limité, alors que le niveau régional correspond à un niveau stratégique dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce constat est d'autant plus regrettable que les BOP départementaux ne disposent pas, dans de nombreux départements, des marges de manœuvre suffisantes pour véritablement pouvoir faire jouer la fongibilité des crédits.

Dans ce contexte, comme l'a également relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, **votre rapporteur spécial estime qu'une meilleure prise en compte de l'échelon régional, dans le dialogue de gestion, peut être le moyen de gagner un degré de souplesse supplémentaire dans la gestion des crédits dédiés aux préfectures.**

D'une manière plus générale, le grand nombre de BOP départementaux peut être à l'origine de difficultés dans leur suivi. Un **projet de charte de gestion**, définissant les éléments de pilotage et de dialogue de gestion entre l'administration centrale, et notamment la direction de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT), et les préfetures, a été étudié, en 2005, par les services du ministère.

Votre rapporteur spécial considère cette charte de gestion utile et suivra avec attention les développements qui seront donnés à ce projet.

3. La nécessité de mettre en place des outils de contrôle de gestion efficaces

Comme le rappelait votre rapporteur spécial dans son rapport à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, « *l'objet principal (de la LOLF) consiste à remplacer une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui augmente ») par une **culture du résultat** (« un bon budget est celui qui permet d'atteindre des objectifs préalablement définis ») » ». Cette culture du résultat ne peut être atteinte que par la mise en place d'outils efficaces de contrôle de gestion.*

A titre d'exemple, l'exercice 2005 a été marqué par la poursuite de l'effort porté sur une **meilleure organisation de la fonction achat**, la rationalisation et la mutualisation de certaines prestations, dont les effets se sont, notamment, fait sentir au niveau du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Quelques exemples de gestion plus efficace

→ L'organisation des déplacements des fonctionnaires en mission a été confiée, après appel d'offres, à un voyageur. Cette initiative a permis au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de réaliser des économies substantielles, d'une part, en obtenant la restitution des commissions versées au voyageur par les prestataires (compagnies aériennes, hôtels...) à hauteur de 1 million d'euros en 2004 et de 0,7 million d'euros en 2005, et, d'autre part, en réduisant le coût de la billetterie aérienne de 19 millions d'euros en 2004 et de 14 millions d'euros en 2005.

→ La rationalisation des achats, engagée en 2005, s'est traduite par la création de quatre pôles se répartissant l'essentiel des achats de services :

- la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) pour la téléphonie et l'informatique;

- la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) pour les moyens aériens (en liaison avec le ministère de la défense);

- la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) pour l'ensemble des équipements spécifiques à la police (habillement, arme, munition...), les véhicules et le carburant;

- la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) pour le mobilier, le matériel de bureau, la reprographie et la fonction voyageur.

Seul le marché des transports, au sein de cette nouvelle politique d'achat, concernait, en 2005, les préfetures. Aussi votre rapporteur spécial estime-t-il nécessaire la poursuite de l'intégration du réseau des préfetures dans ce dispositif.

4. Le souci de mesurer de l'impact financier et organisationnel des projets conduits par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)

L'enracinement d'une véritable culture de gestion au sein du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire passe, également, par l'évaluation systématique de l'impact financier et organisationnel des projets en cours, en particulier ceux conduits par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC).

Dans les préfetures, en plus des gains de productivité consécutifs à la globalisation des crédits, la mise en œuvre de la directive nationale d'orientation (DNO) pourrait se traduire par des économies substantielles et des besoins de réorganisation de certains services, du fait des **retombées des projets portant sur l'identité nationale électronique sécurisée (INES) et sur le système d'immatriculation des véhicules (SIV)**.

Certes, dans un premier temps, le développement de ces projets génère des coûts, et les impacts positifs attendus ne devraient pas être perceptibles avant la montée en charge, prévue à partir de 2008-2009. Toutefois, ces projets d'envergure feront sentir leurs effets non seulement en termes d'économies directes, mais aussi en matière d'emplois. Ils auront aussi une incidence sur le plan immobilier, à travers la réduction des surfaces occupées par les missions concernées. Ils contribueront, enfin, à réduire les coûts liés à la fraude et estimés, pour ce qui concerne l'identité, à 2 milliards d'euros par an (transports, escroqueries diverses, sécurité sociale...).

C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE RESTE EN CHANTIER

Pendant du contrôle de la gestion, la mesure de la performance est le second volet de l'innovation apportée par la LOLF à la gestion publique. Au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », comme dans le cadre des autres missions de l'Etat, elle constitue un **enjeu essentiel** pour la réussite de cette réforme.

L'importance accordée, au cours de l'exercice 2005, à la mise en application des nouvelles règles de procédure budgétaire imposées par la LOLF était, assurément, légitime. Néanmoins, elle a pu parfois avoir pour conséquence de faire passer au second plan l'aspect « performance ».

1. Les inconvénients d'une multiplicité d'indicateurs

Dans le cadre de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire bénéficie de l'antériorité, des objectifs et des indicateurs relatifs à l'activité des préfetures existant déjà de longue date. Toutefois, cette antériorité, par la pesanteur des habitudes qu'elle induit, peut également se révéler **un handicap dans la perspective de l'adaptation à la mesure de la performance, telle que recherchée par la LOLF.**

Le **foisonnement d'indicateurs existants** et se rapportant à l'activité des préfetures a parfois freiné la réflexion propre aux indicateurs de performance introduits par la LOLF.

En particulier, au sein du programme « Administration territoriale », **votre rapporteur spécial regrette l'absence d'objectif pour l'action « Pilotage territorial des politiques gouvernementales »**. Un tel objectif pourrait pourtant permettre de mesurer la performance des préfetures dans leurs nouvelles attributions budgétaires. En effet, conformément au décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, le préfet intervient dans l'élaboration des BOP des services déconcentrés de son territoire par un avis sur le projet de budget, la délégation de signature et le suivi de la performance. L'article 22 du décret précité fait même de lui le « *le garant de la mesure des résultats* ».

La multiplicité d'indicateurs à renseigner peut, par ailleurs et paradoxalement, constituer un frein à la mesure de la performance elle-même. Pour se limiter aux indicateurs mentionnés par le projet annuel de performances (PAP) 2006, **nombre d'indicateurs ne se sont pas renseignés sur l'exercice 2005** : 7 sur 12 pour le programme « Administration territoriale », 2 sur 5 pour le programme « Vie politique, culturelle et associative », et 5 sur 13 pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Cette absence de renseignements s'expliquent par des **raisons diverses** : dispositif de remontée des informations mis en place n'ayant pas permis d'aboutir à des résultats significatifs pour 2005 (par exemple, délai moyen de traitement des données en matière de défense de l'Etat, dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »), changement de périmètre de l'indicateur entre 2004 et 2005 (par exemple, taux de prévention des risques naturels, dans le programme « Administration territoriale »), absence de valeur chiffrée dans le PAP 2006 (par exemple, pourcentage de comptes rejetés, dans le programme « Vie politique, culturelle et associative »)... L'indicateur relatif au délai séparant la remise des comptes des partis et groupements politiques et la date de transmission au journal officiel (programme « Vie politique culturelle et associative ») ne fait, pour sa part, l'objet d'aucun commentaire explicatif de l'absence de renseignement.

La multiplicité des indicateurs à nourrir peut, en outre, faire **craindre l'émergence d'une « bureaucratie lolfienne »**, dont l'unique mission serait de remplir des tableaux de bord toujours plus denses.

Même si 2005 peut être considéré comme une année de transition et que, par ailleurs, aucune obligation légale ne pesait sur les services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour cette exercice (les prescriptions de la LOLF en matière de performance ne valant qu'à compter de l'exercice 2006), **votre rapporteur spécial forme le vœu que ces indicateurs de performance soient effectivement renseignés pour le projet de loi de règlement pour 2006.**

2. La fongibilité asymétrique des crédits au service de la récompense de la performance

Nouveauté introduite par la LOLF, la fongibilité asymétrique des crédits est un instrument de souplesse, à la disposition du gestionnaire pour optimiser l'emploi des crédits. A ce titre, elle représente un levier en faveur de la récompense de la performance des équipes, les marges dégagées en fin d'année permettant, par exemple, des abondements indemnitaires tenant compte des indicateurs de performance.

En matière de fongibilité, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » présente **une spécificité : dans les BOP départementaux il est possible, à titre exceptionnel, de transférer des crédits de fonctionnement vers des crédits de personnel.** Le respect de l'asymétrie est alors contrôlé, au niveau du programme « Administration territoriale », par les services centraux de la direction de la modernisation de l'administration territoriale (DAMT) qui délivrent une autorisation préalable.

Les montants transférés au niveau local, par les préfetures, au titre de la fongibilité se sont élevées à **0,35 million d'euros des crédits de fonctionnement vers les crédits de personnels** (fongibilité inversée, à laquelle il était possible de recourir avant la LOLF) et à **12,26 millions d'euros des crédits de personnel vers le fonctionnement**, le solde positif des mouvements de crédits de personnel vers le fonctionnement garantissant le caractère asymétrique de la fongibilité à l'échelle du chapitre 37-30.

Sous l'influence de la fongibilité et à l'aune de la globalisation des crédits, une approche plus stratégique s'est mise en place dans les préfetures, impliquant la **refonte des organigrammes avec la création d'une direction unique des « moyens et de la logistique »**, regroupant les fonctions budgétaires et celles des ressources humaines.

Votre rapporteur spécial considère que la récompense de la performance constitue l'une des conditions de la réussite de la mise en œuvre de la LOLF au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Aussi souhaite-t-il que l'outil de la fongibilité soit, dans le prolongement de l'exercice 2005, utilisé, autant que possible, pour encourager l'adhésion des personnels à la réforme budgétaire et comptable, sans quoi cette dernière pourrait abusivement être assimilée à une politique de restriction budgétaire pure et simple.

**MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »
M. Michel Charasse, rapporteur spécial**

	Pages
I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE DONT LA LISIBILITÉ A ÉTÉ PARTIELLEMENT AMÉLIORÉE PAR LA LOLF.....	32
<i>A. LA FRANCE, PAYS MOTEUR DANS LA MOBILISATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT.....</i>	<i>32</i>
<i>B. UNE LISIBILITÉ AMÉLIORÉE MAIS ENCORE INSUFFISANTE</i>	<i>33</i>
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE COOPÉRATION EN 2005	34
<i>A. UNE EXÉCUTION RELATIVEMENT SATISFAISANTE</i>	<i>34</i>
<i>B. LA GESTION ENCORE HEURTÉE DE CERTAINS CHAPITRES.....</i>	<i>36</i>
1. Aide post-tsunami : 20 millions d'euros de crédits ouverts.....	36
2. FED : une sous-dotation moindre qu'escomptée	37
3. Le FSP, gage des besoins de financement de l'AFD	38
4. La sur-dotation des contrats de désendettement-développement	39
5. Le règlement d'un contentieux important afférent à d'anciens pilotes d'Air Afrique.....	39
III. LE NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMARCHE DE LA LOLF.....	40
<i>A. LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007.....</i>	<i>40</i>
<i>B. L'APPROPRIATION « DESCENDANTE » DE LA LOLF.....</i>	<i>43</i>

I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE DONT LA LISIBILITÉ A ÉTÉ PARTIELLEMENT AMÉLIORÉE PAR LA LOLF

A. LA FRANCE, PAYS MOTEUR DANS LA MOBILISATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT

L'aide publique au développement (APD) est une **priorité française** depuis 2002, puisqu'elle repose sur un double objectif quantitatif de 0,5 % du RNB (revenu national brut) en 2007 – qui a été confirmé par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) lors de sa réunion du 18 juin 2006 – et de 0,7 % en 2012, soit le niveau préconisé par les Objectifs du millénaire pour le développement. L'APD française, selon les normes de comptabilisation du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE, a ainsi atteint 0,47 %¹ du RNB en 2005, et la France figurait au **quatrième rang des bailleurs bilatéraux en volume**, derrière les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni.

Au plan international, l'augmentation de l'APD au cours de la période récente a été entretenue par une **nouvelle mobilisation de la communauté internationale**, la recherche de modes de financement innovants² et diverses initiatives multilatérales. Il s'agit en particulier des huit Objectifs du millénaire pour le développement, de la mise en place du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, de l'impact du renforcement de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), des importantes remises de dettes consenties à l'Irak et au Nigeria, et des nouveaux allègements de dette des PPTE à l'égard des institutions financières internationales, décidés lors du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005.

L'APD nette des membres du CAD a ainsi franchi la barre symbolique des 100 milliards de dollars en 2005 pour s'établir à **106,5 milliards de dollars**³, soit une **augmentation de 31,4 % par rapport à 2004**. Ce montant correspond à 0,33 % du RNB cumulé des membres du CAD, soit une forte augmentation par rapport au ratio de 0,26 % enregistré en 2004. L'aide sous forme d'allègements de dette a connu une hausse de plus de 400 %, tandis que les autres formes d'aide ont augmenté de 8,7 % sur l'année. **L'OCDE escompte cependant un léger recul de l'APD internationale en 2006 et 2007**, compte tenu de l'entrée dans un cycle baissier d'allègements de dette.

¹ Données incluant l'aide à Mayotte et Wallis-et-Futuna.

² La France est ainsi un des initiateurs de la Facilité internationale de financement et de la taxe sur les billets d'avion, destinée à contribuer à la lutte contre le sida.

³ Dont 14 milliards de dollars de remises de dette au profit de l'Irak et 2,2 milliards de dollars d'aide aux pays affectés par le tsunami de décembre 2004.

B. UNE LISIBILITÉ AMÉLIORÉE MAIS ENCORE INSUFFISANTE

La présentation budgétaire de l'APD pose traditionnellement des difficultés d'analyse, régulièrement soulignées par votre rapporteur spécial dans ses rapports budgétaires successifs, compte tenu de la discordance entre les normes de comptabilisation du CAD et la nomenclature budgétaire, de l'éparpillement des actions ministérielles de coopération malgré le poids prépondérant des ministères des affaires étrangères (MAE) et de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), et de l'importance des allègements de dette, qui relèvent principalement de comptes extra-budgétaires¹. En outre, nombre de lignes budgétaires n'étaient pas intégralement comptabilisées en APD, selon des quotes-parts exposées par le « jaune », mais non explicitées.

La nouvelle architecture induite par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) **constituait donc une opportunité majeure de simplification et de regroupement de l'essentiel des crédits d'APD** au sein d'une mission dédiée, dont le principe avait été acté malgré certaines objections². Sans poursuivre un vain objectif d'harmonisation entre les normes du CAD et l'architecture budgétaire, et considérant le caractère nécessairement *ex post* de certaines dépenses d'aide, l'esprit de la LOLF – une mission pour chaque politique publique – devait permettre d'améliorer la lisibilité et la compréhension des actions françaises de coopération, dans un périmètre élargi que la Cour des comptes³ comme votre rapporteur spécial avaient appelé de leurs vœux.

Or si la mission APD est bien interministérielle, traduisant la double tutelle du MAE et du MINEFI, **votre rapporteur spécial déplore que les progrès enregistrés ne soient pas à la hauteur de ses espérances**. Ainsi qu'il l'indiquait dans son rapport budgétaire dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, l'architecture de la mission (un programme par ministère) et la logique de performance représentent certes une avancée majeure, mais **les crédits budgétaires d'APD demeurent néanmoins dispersés sur une dizaine de programmes**. La mission APD représente ainsi

¹ *Les comptes spéciaux du Trésor 903-07 et 903-17 selon l'ancienne nomenclature, et la mission hors budget général « Prêts à des Etats étrangers » dans la nouvelle architecture de la LOLF, qui comprend trois programmes.*

² *Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, la Cour des comptes relevait ainsi :*

« Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, **la Cour avait critiqué la création de deux missions Action extérieure de l'Etat et Aide publique au développement, introduisant une distinction artificielle au sein de l'action de l'Etat à l'étranger.**

³ *Dans le même rapport, la Cour des comptes soulignait :*

« Le schéma adopté, conforme à la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ne satisfait pas le ministère des affaires étrangères. Néanmoins, dans l'immédiat, **celui-ci plaide pour que, à architecture constante, les crédits d'aide publique au développement qui relèvent de ministères autres que le ministère des affaires étrangères et le MINEFI rejoignent la mission Aide publique au développement.** Cet objectif, qui paraît raisonnable, concerne notamment les subventions à l'Institut de recherche pour le développement et au Centre international de recherche agronomique pour le développement ».

en 2006 environ 59 % des dépenses d'APD du budget général, 48 % de l'ensemble des crédits budgétaires d'APD (incluant la quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget européen), et **41 % de l'APD au sens du CAD**, telle qu'elle était évaluée pour 2006 en septembre 2005. Le **document de politique transversale**, dont votre rapporteur spécial a jugé la présentation satisfaisante, se révèle tout aussi essentiel que le « jaune » antérieur pour détenir une vision un tant soit peu claire et globale de l'ensemble de la politique d'APD française.

A cet égard, votre rapporteur spécial avait proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 et au nom de votre commission des finances, des **amendements de structure** tendant à intégrer dans la mission APD les principaux crédits de coopération relevant d'autres missions¹, et à extraire les crédits de promotion de la langue et de la culture françaises, qui ne correspondaient pas, selon lui, à de l'aide au développement, et avaient donc vocation à être rapatriés dans la mission « *Action extérieure de l'Etat* ».

Ces amendements n'ont pas été retenus par la commission mixte paritaire, mais **votre rapporteur spécial regrette vivement que le périmètre envisagé de la mission APD pour le projet de loi de finances pour 2007**, tel qu'il figure dans le second tome du rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, **demeure inchangé par rapport à 2006 et soit donc toujours aussi imparfaitement représentatif du budget réel de l'APD.**

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE COOPÉRATION EN 2005

A. UNE EXÉCUTION RELATIVEMENT SATISFAISANTE

L'exécution en 2005 des crédits des principaux chapitres budgétaires afférents aux actions de coopération des deux ministères les plus impliqués, le MAE et le MINEFI, s'est révélée plutôt satisfaisante, ainsi que le précise le tableau ci-après² : **le taux de consommation** (dépenses nettes / crédits nets disponibles) **est élevé** (98 % pour les actions du MAE) et **les reports de la gestion 2004 représentent 4,2 %** des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005.

Les annulations de crédits demandées par le présent projet de loi de règlement s'élèvent à 23,44 millions d'euros, et les ouvertures à 109,9 millions d'euros (en incluant le chapitre 37-91, non répertorié dans le tableau suivant).

¹ En particulier les subventions au CIRAD et à l'IRD, relevant de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui auraient pu être isolées dans une nouvelle action du programme 209, ou les contributions à certains fonds multilatéraux figurant dans le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

² Ce tableau ne recense que les chapitres budgétaires dont la quote-part d'APD, selon les normes du CAD, est supérieure à 65 %.

Exécution en 2005 des principaux chapitres budgétaires dédiés à l'aide publique au développement

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux LFI 2005	Crédits nets disponibles (1)	Dont reports de la gestion 2004	Dépenses nettes	Taux de consommation	Modifications demandées dans le présent PJJ de règlement	Reports sur la gestion 2006
Affaires étrangères							
41-43 : Concours financiers (dont C2D)	123	24,5	2,5	24,2		Annulation 0,3	-
42-13 : Appui à des initiatives privées et décentralisées	37,15	35,15	3,3	32,76	93,2 %	Annulation 1,27	1,11
42-15 : Coopération internationale et développement	484,7	488,54	8,84	478,83	98 %	Annulation 7,55	2,15
42-26 : Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	31,79	31,79	-	31,63	99,5 %	Annulation 0,16	-
42-29 : Coopération militaire et de défense	93,51	94,08	1,32	91,74	97,5 %	Annulation 1,8	0,54
42-32 : Contributions volontaires aux organisations internationales	244,55	247,25	-	247,25	100 %		
42-37 : Autres intervention de politique internationale	30,29	38,24	5,91	37,48	98 %	Annulation 0,67	0,09
68-02 : Participation de la France au FED	628	641,52	0,02	628	97,9 %		13,52
68-80 : Action extérieure – Subventions d'investissement	5,14	6,48	1,32	6,07	93,7 %	Annulation 0,3	0,1
68-91 : FSP	174,1	157,36	14,14	148,85	94,6 %	Annulation 7,9	0,6
68-93 : Dons AFD	110	140,75	-	140,75	100 %	-	-
Total	1.962,23	1.905,66	34,05	1.867,56	98 %	Annulations 19,7	18,11
Economie, finances, industrie							
44-97 : Participation au service d'emprunts à caractère économique	279,74	315,52	0	406,94	N.S.	Ouverture 91,4	-
58-00 : Participation au capital d'organismes internationaux	27,8	29,8	2,2	29,2	98 %	-	0,6
68-00 : Aide extérieure	82,04	106,47	48,5	101,73	95,5 %	Annulation 3,74	1
68-04 : Participation de la France à divers fonds	470,6	494,8	33,5	493,7	99,8 %		1,09
Total	860,18	946,59	84,2	1.031,57	N.S.		2,69
Total général	2.822,41	2.852,25	118,25	2.899,13	N.S.	Annulations 23,44	20,8

(1) : Mouvements de crédits intégrant les ouvertures, transferts, répartitions, reports et fonds de concours.

Source : *Compte général de l'administration des finances pour 2005*

Votre rapporteur spécial relève que **le montant des reports sur 2006 pour les chapitres considérés est limité, avec 20,8 millions d'euros**, et près de six fois inférieur à celui des reports sur l'exercice 2005, ce qui constitue une des incidences de l'article 15 de la LOLF, qui plafonne le volume des reports, par programme, à 3 % de la dotation initiale.

B. LA GESTION ENCORE HEURTÉE DE CERTAINS CHAPITRES

Un certain nombre de chapitres, sous-dotés en loi de finances initiale et abondés en loi de finances rectificative pour 2005 – essentiellement du fait du caractère imprévisible ou évaluatif de certaines dépenses – ou qui ont fait l'objet de mouvements importants en cours de gestion, appelle des commentaires plus précis. Il s'agit en particulier des **ouvertures de crédits relatives à l'aide aux pays affectés par le tsunami, au Fonds européen de développement (FED) et à l'Agence française de développement (AFD), et des importantes annulations réalisées sur les contrats de désendettement-développement.**

1. Aide post-tsunami : 20 millions d'euros de crédits ouverts

Ainsi que votre rapporteur spécial et notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », l'avaient précisé dans leur rapport d'information sur l'aide française aux victimes du tsunami en Indonésie¹, réalisé en application de l'article 57 de la LOLF, une ouverture globale de 20 millions d'euros a été réalisée sur l'article 30 du chapitre 42-15 (« *Appui aux organismes concourant aux actions de coopération* ») afin de financer les opérations post-tsunami.

L'abondement a été opéré en **deux fractions égales de 10 millions d'euros**, ouvertes par :

- le décret pour dépenses accidentelles n° 2005-62 du 28 janvier 2005. Cette ouverture a été gagée par une annulation de même montant sur le chapitre 37-95 « *Dépenses accidentelles* » du budget des charges communes du MINEFI ;

- le décret d'avances n° 2005-194 du 25 février 2005. Corrélativement, il a été effectué une **annulation de 2 millions d'euros** par décret du 25 février 2005 sur l'article 10 du chapitre 42-13 (« *Coopération avec les organisation de solidarité internationale* »), représentant la contribution du budget du MAE. Quatre autres annulations de même montant ont été réalisées sur les budgets des ministères de la santé, de l'intérieur, de l'équipement, et de l'économie, des finances et de l'industrie.

¹ *Rapport d'information n° 202 (2004-2005) de MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 février 2005.*

Sur ces 20 millions d'euros, une somme de 1,5 million d'euros a été transférée sur le chapitre 68-00 (« Aide extérieure ») du MINEFI par arrêté du 17 novembre 2005, afin de financer une demande d'assistance technique émise par l'Agence de reconstruction post-tsunami indonésienne (BRR), dans le cadre des procédures du FASEP. Le solde imputé sur le chapitre 42-15 a été presque intégralement versé en 2005 par le MAE, soit un montant de 18,43 millions d'euros, **essentiellement (68 %) sous forme de subventions aux ONG agissant sur place**, ainsi que le précise le tableau suivant :

Versements 2005 « post tsunami » sur le chapitre 42-15 du MAE
(en euros)

Imputations budgétaires	Montant	Part
<i>Délégation aux 5 postes (1)</i>	<i>5.660.900</i>	<i>30,7 %</i>
<i>Subventions aux ONG</i>	<i>12.535.275,09</i>	<i>68 %</i>
<i>Contributions PNUD et ALNAP (2)</i>	<i>36.000</i>	<i>0,2 %</i>
<i>Prestations</i>	<i>100.000</i>	<i>0,5 %</i>
<i>Invitations (5 Indonésiens)</i>	<i>11.675,91</i>	<i>0,1 %</i>
<i>Missions Indonésie</i>	<i>81.723,2</i>	<i>0,4 %</i>
Total	18.425.574,2	100 %

(1) : Indonésie, Sri Lanka-Maldives, Philippines, Seychelles, Thaïlande

(2) : ALNAP : Réseau d'apprentissage actif pour l'obligation de rendre compte et la performance dans l'action humanitaire

Source : contrôleur financier du MAE

2. FED : une sous-dotation moindre qu'escomptée

Le chapitre 68-02 du MAE fait l'objet d'une dotation évaluative, dans la mesure où la participation annuelle de la France au FED est fonction d'appels de fonds dont les montants ne peuvent faire l'objet que d'une estimation. Compte tenu de l'amélioration des décaissements du Fonds depuis 2003¹, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005 avaient connu une augmentation de 11,2 % par rapport à 2004, avec 628 millions d'euros.

Les appels de fonds supérieurs aux prévisions de la loi de finances initiale ont cependant nécessité l'ouverture de 13 millions d'euros en loi de finances rectificative. Le ministère anticipait toutefois, jusqu'à octobre 2005, un nouveau besoin de financement culminant à 90 millions d'euros.

Le versement au FED de la troisième tranche, permis par cette ouverture de crédits, a été limité à 39,74 millions d'euros, sur un total de 53,46 millions d'euros, **le solde de 13,72 millions d'euros ayant été versé**

¹ Qui contraste avec le sous-décaissement des exercices antérieurs, qui avait à l'inverse conduit à des sur-dotations budgétaires et des reports importants, dont votre rapporteur spécial avait préconisé la réaffectation à d'autres dépenses bilatérales de coopération.

non pas sur l'exercice 2005, mais début 2006, sur les crédits ouverts en loi de finances rectificative et sur un report de faible montant.

Votre rapporteur spécial déplore le paiement des intérêts moratoires qui est résultat de ce retard de versement, pour un montant certes réduit (48.000 euros) et nettement inférieur à celui acquitté en 2004 (près d'un million d'euros), mais qui n'en demeure pas moins regrettable, compte tenu de l'importance de la contribution de la France au FED, qui en est le premier bailleur.

3. Le FSP, gage des besoins de financement de l'AFD

La dotation budgétaire des chapitres 68-91 (« *Fonds de solidarité prioritaire* ») et 68-93 (« *Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement* ») a été marquée par **l'élargissement de la compétence sectorielle de l'AFD**¹, décidé par le CICID du 20 juillet 2004, et le transfert à son profit des projets FSP correspondants. La dotation en AP et CP du chapitre 68-91, fixée en loi de finances initiale à respectivement à 104,5 millions d'euros (près de 8 millions d'euros ayant été inscrits sur le chapitre expérimental 59-01) et à 174,1 millions d'euros (en hausse de 24,4 % par rapport à 2004), a ainsi donné lieu à des **transferts au profit du chapitre 68-93** : près de 140 millions d'euros d'AP et 16,75 millions d'euros de CP correspondants, en trois tranches².

Les **14,14 millions d'euros** de CP du FSP issus de reports de la gestion 2004, mis en réserve en mars, ont été **annulés** en novembre, ce qui explique le niveau de consommation inférieur à 95 % des crédits disponibles en gestion, et **ont permis de gager une ouverture de CP au profit de l'AFD**. Les besoins en CP de l'Agence, d'un montant global de 30 millions d'euros, ont également été financés sur ses ressources propres, à hauteur d'environ 16 millions d'euros.

Bien que le FSP n'ait pas été amputé des CP ouverts en loi de finances initiale, puisque les annulations ont porté sur les reports de l'exercice 2004, **vos rapporteur spécial s'étonne cependant que ce fonds, déjà soumis à une crise de paiements lors des exercices 2003 et 2004, fasse en quelque sorte les frais des besoins de financement de l'AFD en fin d'exercice**, et souhaite obtenir des explications du MAE sur ce point.

Le « traitement de faveur » dont paraît ainsi bénéficier l'AFD tend à rejoindre le constat qu'il avait déjà fait lors de sa mission de contrôle dans trois Etats des Grandes Antilles, effectuée en février 2006 en application de l'article 57 de la LOLF : l'AFD ne connaît pas de réelle crise de paiements et les CP nécessaires au transfert des projets du FSP lui sont

¹ Qui s'étend désormais aux secteurs suivants : agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain.

² Par arrêtés du 19 mai, du 21 octobre et du 18 novembre 2005.

accordés rapidement, alors que la sous-dotation chronique du FSP pendant deux exercices n'avait pu être atténuée que très tardivement, en mars 2004, notamment à la suite des inquiétudes qu'avait exprimées votre rapporteur spécial sur la capacité de nos postes à tenir les engagements financiers de la France à l'égard de ses partenaires étrangers. En outre, **l'AFD ne constitue pas un opérateur au sens de la LOLF**, du fait de son statut d'établissement (public) de crédit, et les subventions budgétaires dont elle bénéficie n'étant pas considérées comme assimilables à des charges de service public.

4. La sur-dotation des contrats de désendettement-développement

Le chapitre 41-43 (« *Concours financiers* ») du MAE, qui inclut les crédits consacrés aux contrats de désendettement-développement (C2D), a été doté de 123 millions d'euros en loi de finances initiale. Ce montant reposait sur la prévision de la conclusion d'un C2D avec le Cameroun¹ et du versement d'une première tranche, pour un montant prévisionnel de 113,9 millions d'euros. **La signature de ce contrat a longtemps été soumise à de fortes incertitudes** et n'a pas eu lieu en 2005 ; elle devrait cependant intervenir à la fin du mois de juin 2006.

La dotation a ainsi été modifiée en gestion à hauteur de **103 millions d'euros**, par quatre décrets d'annulation et un arrêté de transfert, qui ont notamment **permis d'abonder les opérations de maintien de la paix**, chroniquement sous-évaluées ainsi que le relève notre collègue Adrien Gouteyron, et l'Institut du monde arabe (pour 2 millions d'euros).

5. Le règlement d'un contentieux important afférent à d'anciens pilotes d'Air Afrique

Il convient de relever, sur le chapitre 37-91 relatif aux réparations civiles et aux frais de justice, une **demande d'ouverture de crédits de 18,5 millions d'euros** par le présent projet de loi de règlement. Cette dépense imprévue, qui représente près de 19 fois la dotation initiale du chapitre (914.694 euros), constitue la conséquence d'un arrêt du Conseil d'Etat rendu en 2005, qui a reconnu le principe de **l'indemnisation par l'Etat français d'une centaine d'anciens pilotes d'Air Afrique**, compagnie aérienne panafricaine qui a déposé son bilan en 2002.

Le montant ainsi dû, de **19.056.300 euros**, est d'autant plus élevé qu'il inclut des intérêts moratoires.

¹ A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle qu'il avait été saisi **en urgence** (par consultation à son domicile) en juillet 2003, en tant que membre suppléant du conseil de surveillance de l'AFD, d'un projet de décision, pour un montant de 9 millions d'euros, destinée à financer des études préparatoires au lancement du C2D au Cameroun. Il ne peut que constater a posteriori que le caractère prétendument urgent de cette décision ne tenait pas suffisamment compte des aléas pesant sur la conclusion de ce C2D.

III. LE NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMARCHE DE LA LOLF

A. LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

Le rapport, précité, du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, fournit des indications sur les modifications envisagées de la maquette budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2007. Si l'architecture et le périmètre des deux programmes et des actions de la mission APD sont pérennisés, ce que votre rapporteur spécial regrette (cf. *supra*), **certaines objectifs et la moitié des indicateurs pourraient en revanche faire l'objet de changements importants.**

Ceux-ci traduisent en particulier la doctrine générale selon laquelle le nombre d'indicateurs des programmes serait trop important; **ils passeraient ainsi de 24 à 18** (6 pour le programme 110 et 12 pour le programme 209¹) pour la mission APD. Les suppressions, modifications de libellés et ajouts pressentis sont les suivants :

Objectif	Indicateurs du PAP 2006	Evolution envisagée en 2007
Programme 110 : Aide économique et financière au développement		
1 – Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux	1.1 – Part des ressources subventionnées des BMD et des fonds multilatéraux affectée aux secteurs prioritaires pour la France	Maintien
	1.2 – Part des ressources subventionnées des BMD et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires	Suppression
2 – Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement	2.1 – Part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional	Maintien
3 – Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement	3.1 – Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat	Maintien
	3.2 – Part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement	Remplacement par un nouvel indicateur : Capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement

¹ Contre 14 dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2006, et 21 dans l'avant-projet annuel de performance.

	3.3 – Part des projets de l’AFD et de la Banque mondiale qui ont fait l’objet de mesures correctrices parmi ceux qui ont connu des problèmes à l’exécution	Suppression
4 – Promouvoir l’expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière	4.1 – Nombre de jours consacrés à l’assistance technique internationale par le MINEFI par million d’euro de crédit budgétaire	Maintien
	4.2 – Ratio entre les ressources propres de l’ADETEF et sa dotation budgétaire	Suppression
	4.3 – Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet d’investissement	Libellé modifié : Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet
	4.4 – Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet étudié avec la participation d’au moins une entreprise française	Suppression
Programme 209 : Solidarité à l’égard des pays en développement		
1 – Contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable (libellé modifié)	1.1 – Proportion de l’aide gérée par le MAE dirigée vers l’Afrique sub-saharienne, les PMA et la ZSP	Maintien
	1.2 – Proportion de l’aide gérée par le MAE affectée aux principales priorités sectorielles françaises définies au CICID	Suppression
	1.3 – Amélioration de l’accès à l’éducation de base	Maintien
2 – Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l’Etat de droit	2.1 – Amélioration de la gouvernance de certains pays	Maintien
	2.2 – Taux de projets associant des ONG et des collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers	Libellé modifié : Part des projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux
	Nouvel indicateur en 2007 : Efficience de la procédure de financement des projets de coopération des ONG françaises soutenues par le MAE	
3 – Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche	3.1 – Nombre d’élèves inscrits dans les sections scolaires bilingues	Fusion des trois indicateurs
	3.2 – Nombre d’élèves inscrits dans les filières bilingues universitaires	
	3.3 – Nombre d’élèves et d’étudiants inscrits dans les établissements culturels	
	3.4 – Nombre de candidats aux diplômes de certification de français	Libellé modifié : Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française
	3.5 – Nombre des étrangers inscrits dans les 2 ^e et 3 ^e cycles de l’enseignement supérieur français	Libellé modifié : nombre d’étudiants étrangers inscrits en 2 ^e et 3 ^e cycles de l’enseignement supérieur français
	3.6 – Qualité des programmes de recherche associant des chercheurs français et étrangers	Libellé modifié : Qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux

4 – Faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable et de biens publics mondiaux au sein des organisations et des conférences internationales	4.1 – Part de l'aide publique au développement européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA	Maintien
	4.2 – Proportion de l'aide bilatérale française consentie à des organisations régionales en Afrique subsaharienne	Suppression
5 – Assurer un service culturel et de coopération de qualité (libellé modifié)	5.1 – Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle	Maintien
	Nouvel indicateur en 2007 : Taux d'autofinancement des établissements culturels	

Source : rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques

Votre rapporteur spécial ne conteste pas le principe de ces modifications ni de la réduction du nombre d'indicateurs : les premières années de mise en place de la nouvelle architecture budgétaire sont propices à de tels changements et certains objectifs (particulièrement l'objectif n° 4 du programme 110 et l'objectif n° 3 du programme 209¹) sont aujourd'hui assortis d'un trop grand nombre d'indicateurs. Sans préjudice des commentaires qu'il apportera lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial relève les points suivants :

- le fait de ne retenir plus qu'un seul indicateur pour chacun des deux instruments du MINEFI que sont le FASEP et l'opérateur ADETEF paraît opportun ; en revanche **il n'est toujours pas prévu d'indicateur pour l'opérateur France coopération internationale (FCI)**, dont l'action souffre d'un déficit de lisibilité et d'instruments de gestion, ainsi que votre rapporteur spécial l'a constaté lors du contrôle sur pièces et sur place qu'il a réalisé en mars 2006 ;

- la création d'un indicateur sur l'efficacité de la procédure de financement des projets de coopération des ONG françaises soutenues par le MAE est bienvenue et correspond aux souhaits exprimés par la commission des finances dans la continuité de l'enquête réalisée en 2005, à sa demande, par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF sur les fonds octroyés par le MAE aux ONG françaises². La suppression de l'indicateur précisant la part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet étudié avec la participation d'au moins une entreprise française est également conforme aux réserves qu'avait exprimées votre rapporteur spécial.

¹ Ainsi que votre rapporteur spécial l'avait souligné dans son rapport budgétaire (p. 77) sur le projet de loi de finances pour 2006, annexe n° 4 au rapport général n° 99 (2005-2006).

² Cf le rapport d'information de votre rapporteur spécial n° 46 (2005-2006) du 25 octobre 2006 intitulé « Les fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le ministère des affaires étrangères ».

B. L'APPROPRIATION « DESCENDANTE » DE LA LOLF

A l'instar de notre collègue Adrien Gouteyron, qui a relevé avec pertinence les insuffisances en matière de performance, de fongibilité et de gestion interministérielle des crédits dans les ambassades¹, votre rapporteur spécial a pu constater, au cours de ses diverses missions en 2005 et 2006, que la perception de la LOLF demeurait encore lointaine dans les postes diplomatiques. Indépendamment des difficultés causées dans certains pays par le logiciel Corège et de la forte implication manifestée par l'administration centrale dans la mise en place de la LOLF, **la logique de performance et les indicateurs qu'elle sous-tend ne font pas encore l'objet d'une réelle appropriation au niveau local.**

Votre rapporteur spécial déplore ainsi l'absence de déclinaison d'indicateurs de performance, en particulier pour les actions de coopération culturelle, la gestion de l'assistance technique et le suivi des projets du FSP, qui ne font pas l'objet d'une réelle méthode harmonisée de notation et d'évaluation, contrairement aux projets de l'AFD, soumis depuis 2003 à une grille unique de critères.

¹ « La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à l'étranger », *rapport d'information n° 272 (2005-2006) de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 mars 2006.*

MISSION « CULTURE »
M. Yann Gaillard, rapporteur spécial

	Pages
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005	46
<i>A. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANT...</i>	46
<i>B. ... QUI APPELLE TOUTEFOIS DES REMARQUES</i>	48
<i>C. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN 2005</i>	48
1. Les reports de crédits et le dégel des crédits mis en réserve ont été tardifs pour les dépenses ordinaires	48
2. Les incidences pour la gestion des établissements publics	49
3. Les dépenses d'intervention ont subi des annulations importantes.....	49
4. Les dépenses en capital ont souffert d'importantes mises en réserve et annulations	49
II. LES PRINCIPALES CRISES DE LA GESTION 2005	51
<i>A. LA CRISE DE PAIEMENT DANS LE SECTEUR DU PATRIMOINE</i>	51
1. Rappel de la situation avant 2005	51
2. La crise du patrimoine s'est poursuivie en 2005	52
<i>B. LA PERSISTANCE, EN 2005, DES PROBLÈMES DE FINANCEMENT DE L'INRAP</i>	54
1. Un déficit chronique	54
2. Des perspectives encourageantes qui doivent être confirmées en 2006	55
III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DANS LE DOMAINE CULTUREL	56
<i>A. QUEL PILOTAGE DE LA LOLF AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ?</i>	56
<i>B. VERS L'AMÉLIORATION DE LA MESURE DE PERFORMANCE ?</i>	57
1. La mission « Culture ».....	57
2. La mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »	58
<i>C. LES QUESTIONS POSÉES PAR L'INSCRIPTION DES MONUMENTS HISTORIQUES À L'ACTIF DE L'ÉTAT</i>	58

Dès l'examen du projet de loi de règlement pour 2004, le ministère de la culture avait accepté, à l'initiative de votre commission des finances, de se prêter à un **exercice novateur**. En anticipant l'application de la loi organique n° 2001-262 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), un **débat sur l'exécution du budget** pour 2004 du ministère de la culture avait eu lieu, le 5 octobre 2005, en séance publique.

Cette année encore, le ministère de la culture a répondu favorablement à la proposition de votre commission des finances et a participé aux nouvelles auditions sur le projet de loi de règlement pour 2005, en commission élargie, réunie le mardi 20 juin 2006. Qu'il soit permis à votre rapporteur spécial de souligner la volonté du ministre de la culture et de la communication d'associer pleinement, et avec la plus grande sincérité, le Parlement, à la politique culturelle qu'il mène.

Votre rapporteur spécial examinera tout d'abord les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2005 des crédits de la culture, avant de mettre en lumière quelques points saillants de cette exécution budgétaire. Enfin, il présentera ses interrogations quant à la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable, en 2006, au sein de ministère de la culture.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005

A. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANT...

Les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2005 s'élevaient à **2.794,78 millions d'euros**. Après rattachement des fonds de concours, soit **56,93 millions d'euros**, des reports de crédits de l'année 2004, soit **87,22 millions d'euros**, des transferts et répartition de crédits pour l'année 2005, soit **- 250,31 millions d'euros** et l'application des variations de prévisions de dépenses, soit **- 28,02 millions d'euros**, le total net des **crédits disponibles** atteignait **2.660,60 millions d'euros**.

Les **dépenses nettes** pour 2005 se sont établies à **2.637,93 millions d'euros**, soit un **taux d'exécution de 99,15 %**. Notons de plus que le niveau des **reports de crédits sur l'année 2006** est de **24,73 millions d'euros**, soit une **diminution de 28,35 %** par rapport au montant des reports de crédits en 2005, le ministère confirmant ainsi l'effort qu'il a engagé pour réduire le montant des crédits reportés chaque année.

Le montant de crédits ainsi reportés en 2006 représente **0,88 % des crédits** ouverts en loi de finances pour 2005 ; le ministère de la culture et de la communication respecte donc parfaitement, dès à présent, les prescriptions de la LOLF qui prévoient que les reports de crédits ne doivent pas être supérieurs à 3 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

Le tableau suivant présente l'exécution des crédits pour 2005 par titre.

L'exécution des crédits de la culture en 2005

	<i>en millions d'euros</i>	<i>en %</i>
Titre III - Moyens des services		
Crédits initiaux	1 466,25	
Variations des prévisions de dépenses	24,04	
Reports de crédits de l'année 2004	8,54	
Transfert et répartition	-69,68	
Fonds de concours, dons et legs	3,67	
Total net des crédits disponibles	1 432,82	
Dépenses nettes	1 418,57	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		99,01 %
Reports de crédits sur l'année 2006	3,13	
Titre IV - Interventions publiques		
Crédits initiaux	671,29	
Variations des prévisions de dépenses	-32,11	
Reports de crédits de l'année 2004	11,62	
Transfert et répartition	-180,67	
Fonds de concours, dons et legs	0	
Total net des crédits disponibles	470,13	
Dépenses nettes	488,38	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		103,88 %
Reports de crédits sur l'année 2006	0,59	
Titre V - Investissements		
Crédits initiaux	417,02	
Variations des prévisions de dépenses	-6,62	
Reports de crédits de l'année 2004	44,18	
Transfert et répartition	0,18	
Fonds de concours, dons et legs	53,26	
Total net des crédits disponibles	508,02	
Dépenses nettes	485,78	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		95,62 %
Reports de crédits sur l'année 2006	18,78	
Titre VI - Subventions d'investissements		
Crédits initiaux	240,22	
Variations des prévisions de dépenses	-13,33	
Reports de crédits de l'année 2004	22,88	
Transfert et répartition	-0,14	
Fonds de concours, dons et legs	0	
Total net des crédits disponibles	249,63	
Dépenses nettes	245,2	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		98,23 %
Reports de crédits sur l'année 2006	2,23	
Total		
Crédits initiaux	2 794,78	
Variations des prévisions de dépenses	-28,02	
Reports de crédits de l'année 2004	87,22	
Transfert et répartition	-250,31	
Fonds de concours, dons et legs	56,93	
Total net des crédits disponibles	2 660,60	
Dépenses nettes	2 637,93	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		99,15 %
Reports de crédits sur l'année 2006	24,73	

B. ... QUI APPELLE TOUTEFOIS DES REMARQUES

Ce tableau appelle les deux remarques suivantes :

- le montant des **crédits disponibles pour le titre IV** – Interventions publiques s'élevait à 470,13 millions d'euros. Les dépenses nettes sur ce titre ont atteint 488,38 millions d'euros, soit un **taux de consommation de 103,88 %**. Ce **taux de consommation provient du chapitre 43-94 des dotations**, dont le montant est constaté en loi de finances rectificative. En 2005, le montant de ce chapitre budgétaire s'est élevé à **19,072 millions d'euros**, ce qui entraîne nécessairement l'inscription de nouvelles dépenses constatées en loi de règlement, faute de la possibilité d'établir une prévision en loi de finances initiale ;

- le **taux de consommation des crédits du titre V** – Investissements n'est que de **95,62 %**, alors que la crise de paiement dans le domaine du patrimoine ne s'est pas résorbée en 2005. Ce taux est toutefois en très nette progression par rapport aux années précédentes. De plus, en 2005, l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) a reçu une **dotation en capital de 89,3 millions d'euros au titre de l'exécution 2005**, issue du compte d'affectation spéciale « Produits de cession de titres, parts et droits de société » résultant de l'affectation des recettes de privatisation des autoroutes.

Votre rapporteur spécial ne dispose pas d'informations nécessaires pour savoir si ces recettes exceptionnelles font ou non partie des crédits disponibles pour 2005 tels que présentés par l'article 4 du présent projet de loi de règlement. Il s'était interrogé sur ce point lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, afin de savoir si les recettes de privatisation devaient être prises en compte au titre de l'exécution 2006 ou 2005. Selon les informations fournies par les services du ministère de la culture, ces crédits devraient être utilisés en 2006 pour régler des factures sur l'exécution 2005.

C. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN 2005

1. Les reports de crédits et le dégel des crédits mis en réserve ont été tardifs pour les dépenses ordinaires

Plusieurs facteurs **contraignants** ont perturbé la gestion des crédits de fonctionnement :

- les **reports** 2004-2005 (8,541 millions d'euros dont 6,870 millions d'euros au titre du seul chapitre 34-97) ont été **validés** dans « ACCORD » (le système informatique) tardivement, **en juillet 2005**, et seulement à hauteur de **5 millions d'euros** pour le chapitre 34-97, ce qui a eu pour conséquence de freiner les engagements et la passation des marchés ;

- le dégel de la quasi-totalité des crédits de fonctionnement est intervenu très tard dans l'année, en octobre. Ce sont **14,6 millions d'euros** au total qui ont été gelés en début d'année et **13,70 millions d'euros** qui ont été dégelés en octobre, expliquant les reports constatés en fin d'année.

2. Les incidences pour la gestion des établissements publics

Concernant les établissements publics, la gestion 2005 pour le chapitre 36-60 a été marquée par la « participation » pour près de **9,6 millions d'euros aux « impasses de financement »** du ministère, au premier titre desquels l'impasse de financement de l'INRAP.

Cet effort s'est accompagné d'un large **appel en avance de trésorerie, pour 18,4 millions d'euros, répartis sur 9 établissements publics**, pour assurer en urgence les besoins de financement de l'INRAP, compte tenu de l'absence de fongibilité des articles antérieure à la mise en œuvre de la LOLF. **Ces avances ont été remboursées aux établissements publics en loi de finances rectificative.**

Par ailleurs, la levée tardive des gels de crédits précitée s'est traduite par **des baisses des produits financiers des établissements publics.**

3. Les dépenses d'intervention ont subi des annulations importantes

Les dépenses d'intervention ont été frappées par des **annulations importantes, soit 31,84 millions d'euros.**

Sur le chapitre 43-20, relatif aux crédits d'intervention centraux, **20 millions d'euros ont été gelés en cours d'année dont 11 millions d'euros ont finalement été annulés**, qu'il s'agisse d'annulations nettes ou de redéploiement de crédits en loi de finances rectificative pour 2005, afin de financer les « impasses » en gestion du ministère (crédits des personnels et INRAP).

Sur le chapitre 43-30 « Interventions culturelles déconcentrées », le montant des annulations de crédits a atteint **7,94 millions d'euros.**

Enfin, sur le chapitre 43-92 « Commandes artistiques et achats d'œuvre d'art », **12,90 millions d'euros** ont été annulés en loi de finances rectificative pour 2005, dont 6,090 millions d'euros pour financer des redéploiements de crédits.

4. Les dépenses en capital ont souffert d'importantes mises en réserve et annulations

S'agissant des dépenses en capital, l'exécution budgétaire a été perturbée par un dispositif de mise en réserve qui a progressé de **6,20 %** par rapport à 2004.

En 2005, la consommation des crédits, en dépenses en capital, a toutefois augmenté de **6,20 %** par rapport à l'année 2004, soit **42,6 millions d'euros** supplémentaires dépensés. Le taux d'exécution 2005 atteint ainsi **95,62 %**. Si ce taux peut paraître faible, il est bien **meilleur** que celui des années précédentes. En effet, le taux d'exécution des crédits en capital en 2004 était de **91,13 %**.

La gestion 2005 a été perturbée, dès le début de l'année, par la mise en réserve de **31,34 millions d'euros** portant sur les dépenses en capital. Après un dégel de **7,96 millions d'euros** (1,21 million d'euros sur le titre V et 6,75 millions d'euros sur le titre VI), et une **annulation nette de 9,5 millions d'euros** sur le chapitre 66-20 « Patrimoine monumental », le montant de la mise en réserve des dépenses en capital a été ramené à **13,9 millions** dans un premier temps, puis porté à **15,46 millions d'euros** en vue de la préparation de la loi de finances rectificative.

Ce montant de crédits non libre d'emplois a encore varié avec l'application d'un dégel de **4,41 millions d'euros** sur les titres V et VI, puis une ouverture de crédit complémentaire de **0,57 million d'euros** sur le chapitre 59-06 « Expérimentation de la LOLF pour 5 DRAC pour les dépenses d'investissement ». Le montant des crédits gelés a donc atteint **10,47 millions d'euros**, qui ont finalement été **annulés** en loi de finances rectificative pour 2005.

Au total, ce sont donc près de **20 millions d'euros¹** qui ont été **retranchés aux crédits ouverts sur les titres V et VI du budget du ministère de la culture**.

La complexité de la mise en œuvre de la réserve de crédits et de la préparation de la loi de finances rectificative a freiné le rythme de la gestion 2005 des dépenses en capital et l'a rendu irrégulier. Les analyses comptables des dépenses, effectuées mensuellement, ont permis de constater que les taux de consommation de crédits de paiement étaient en 2005 inférieurs à leur montant à la même date en 2004, comme le montre le tableau suivant.

¹ Deux annulations de crédits en capital ont eu lieu en 2005, l'une de 9,5 millions d'euros et l'autre de 10,47 millions d'euros.

Rythme de la gestion 2005 par rapport à 2004 des dépenses en capital
(en millions d'euros)

	<i>31 août</i>	<i>31 octobre</i>	<i>30 novembre</i>
<i>Niveau de CP dépenses en 2005</i>	424,09	528,26	567,15
<i>Taux de consommation des CP</i>	56,5 %	69,3 %	75,2 %
<i>Taux de consommation en 2004</i>	64 %	75,8 %	85,2 %

Source : ministère de la culture

Pour atteindre le taux d'exécution de **95,62 %**, le ministère de la culture a dû dépenser entre le 30 novembre 2005 et le 30 janvier 2006 près de **63,843 millions d'euros**. Ce résultat s'explique par la mise en œuvre de dispositifs de **rationalisation des procédures internes** au ministère afin d'accélérer sa consommation de crédits d'investissement.

II. LES PRINCIPALES CRISES DE LA GESTION 2005

A. LA CRISE DE PAIEMENT DANS LE SECTEUR DU PATRIMOINE

1. Rappel de la situation avant 2005

Le ministère de la culture ne parvenait pas à utiliser les crédits que lui allouait le Parlement au titre de la restauration du patrimoine. De ce fait, les DRAC ont été encouragées à ouvrir le plus rapidement possible des chantiers pour consommer les crédits, et dans le même temps les **crédits de paiement du patrimoine étaient revus à la baisse, sans annulation concomitante des autorisations de programme**.

De **1998 à 2004**, les annulations de crédits (en loi de finances rectificative pour 1998) et les réductions des services votés ont conduit à une **réduction de 213,19 millions d'euros de la dotation budgétaire au titre du patrimoine monumental**. Les crédits ouverts en loi de finances pour 2000 s'élevaient à 520,03 millions d'euros sur les chapitres budgétaires « Patrimoine monumental ». En 2004, ils n'étaient plus que de 368,45 millions d'euros.

Dans le même temps, le **taux d'exécution** des crédits du patrimoine a lentement **progressé**, passant de 55,57 % en 2000 à 74,04 % en 2003, puis **92,7 % en 2004**.

Alors même qu'il ne consommait pas la totalité des crédits mis à sa disposition, le ministère a été confronté en 2003, comme en 2004, à une crise de gestion. A l'été 2004, les **factures impayées** du ministère de la culture s'élevaient à **70 millions d'euros environ** (les hypothèses hautes faisant état

de 90 millions d'euros de dette¹). Un redéploiement de crédits de 20 millions d'euros et l'ouverture de 31 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative ont permis de faire face aux situations les plus urgentes pour les PME prestataires d'ouvrage du ministère de la culture, mais laissaient subsister un report de charge sur 2005 de l'ordre de 25 millions d'euros.

2. La crise du patrimoine s'est poursuivie en 2005

Les crédits ouverts au titre du patrimoine monumental étaient en diminution en 2005, soit **306,84 millions d'euros** contre 368,45 millions d'euros en 2004. Cette diminution a cependant été partiellement compensée par la dotation en capital accordée à l'EMOC, soit 89,3 millions d'euros.

L'utilisation de cette dotation est présentée dans le tableau ci-après :

¹ Cette imprécision tient au fait que la notion de factures impayées n'apparaît pas dans les documents budgétaires et que les chiffres donnés sont des estimations sur la base de données comptables non unifiées.

Répartition de la dotation en capital allouée à l'EMOC

Opération	Dotation 2006			CP total (CP budg + CAS cession d'actifs)
	AE	CP dépenses budgétaires	CP dotation en capital	
TOTAL Grand Palais	7 800 000	0	9 000 000	9 000 000
<i>Restauration des façades et mise en sécurité pour des manifestations temporaires</i>	7 800 000	0	9 000 000	9 000 000
<i>Mises aux normes</i>	0	0	0	0
<i>Aménagement et mise en sécurité de la nef et des espaces libres d'occupants</i>	0	0	0	0
<i>Travaux de restauration MH sur la nef et les espaces libres d'occupants</i>	0	0	0	0
<i>Travaux MH de restauration Palais d'Antin</i>	0	0	0	0
<i>Projet de rénovation du Palais de la Découverte</i>	0	0	0	0
Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA)	4 920 000	0	19 850 000	19 850 000
Palais-Royal (rénovation phase 1)	390 000	535 500	0	535 500
Opéra-comique	1 100 000	231 000	0	231 000
UCAD (compris part Grand Louvre)	0	0	12 924 531	12 924 531
Musée de l'Orangerie (aménagement et restauration)	0	0	7 637 352	7 637 352
Schéma directeur de Versailles -part MCC	18 000 000	0	10 700 000	10 700 000
TOTAL Musée du Louvre	21 060 000	5 710 000	0	5 710 000
<i>Projet Pyramide - part MCC</i>	1 500 000	600 000	0	600 000
<i>Arts de l'Islam - part MCC</i>	19 560 000	5 110 000	0	5 110 000
Musée d'Orsay - tympan est - part MCC	700 000	350 000	0	350 000
Fort St Jean - MUCEM (convention d'études et de travaux) - part MCC	0	1 000 000	2 330 400	3 330 400
Centre des archives de Pierrefitte	57 140 000	13 140 000	0	13 140 000
Centre des archives contemporaines (CAC) Fontainebleau	1 500 000	4 120 000	0	4 120 000
BNF/INHA Richelieu (aménagement et sécurité) - part MCC	3 300 000	0	600 000	600 000
Cinémathèque française, 51 rue de Bercy	400 000	0	12 556 634	12 556 634
St-Cyr	1 400 000	12 663	0	12 663
TOTAL PROGRAMME 1	117 710 000	25 099 163	75 598 917	100 698 080
Théâtre de l'Odéon	403 000	0	5 115 319	5 115 319
Opéra-comique	700 000	252 000	0	252 000
Comédie française	0	0	0	0
Grand auditorium de Paris - part Etat (échancier L. Bayle)	950 000	0	0	950 000
Palais de Tokyo	0	0	0	0
Projet Ile Séguin	0	0	0	0
TOTAL PROGRAMME 2	2 053 000	252 000	5 115 319	6 317 319
TOTAL écoles d'architecture	3 268 039	17 422 551	15 000 000	28 511 551
Ecole d'architecture de Paris-Val de Seine	1 000 000	4 391 551	13 930 000	18 321 551
Ecole d'architecture de Nantes - part MCC	1 948 039	3 811 000	0	0
Ecole d'architecture de Paris-Belleville Diderot	0	7 400 000	0	7 400 000
Ecole d'architecture de Versailles - Maréchalierie	0	1 400 000	1 070 000	2 470 000
Ecole d'architecture de Versailles - Petites Ecuries	0	0	0	0
Ecole d'architecture de Clermont-Ferrand	320 000	420 000	0	320 000
Palais de la Porte dorée - Cité nationale de l'histoire de l'immigration - part MCC	3 000 000	1 000 000	1 000 000	2 000 000
Bons Enfants	1 049 764	0	3 285 764	3 285 764
Palais Royal (aménagements intérieurs)	3 500 000	430 000	0	430 000
TOTAL PROGRAMME 3	10 817 803	18 852 551	19 285 764	34 227 315
TOTAL GENERAL	130 580 803	44 203 714	100 000 000	141 242 714
TOTAL grands projets EMOC	81 280 803	32 562 551	89 300 000	117 951 551
TOTAL grands projets SNT	8 590 000	5 581 163	0	5 581 163
TOTAL grands projets opérateur EP	39 760 000	6 060 000	10 700 000	16 760 000
TOTAL grands projets en attente affectation opérateur	950 000	0	0	950 000

Source : ministère de la culture

Le report de charges sur 2005 s'élevait à **25 millions d'euros**. Le montant des crédits disponibles s'établissait à **396,07 millions d'euros**, soit :

- 306,84 millions d'euros de crédits disponibles en septembre ;
- et 89,23 millions d'euros de subvention en capital de l'EMOC, ouverts en décembre 2005.

En septembre 2005, les crédits ouverts au titre du patrimoine monumental n'avaient permis de couvrir que **55 % des besoins des DRAC**, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial. Les conséquences ont été les suivantes :

- **80 chantiers**, dont 17 concernant des monuments appartenant à l'Etat, ont été **interrompus** ;

- **170 chantiers** importants, dont 50 concernant des monuments appartenant à l'Etat ont été **différés** ;

- **38 millions d'euros** de factures impayées en septembre 2005 ont conduit à redéployer 35 millions d'euros au sein du ministère de la culture et à reporter 3 millions d'euros de charges sur la gestion suivante.

Précisons que la crise de paiement dans le domaine du patrimoine est due à la réduction des crédits de paiement, **sans réduction équivalente des autorisations de programme.**

Les autorisations de programme ont été affectées et engagées, alors que les crédits de paiement, qui devaient permettre de régler les factures après service fait étaient progressivement réduits. Au 31 décembre 2005, les autorisations de programme engagées « non couvertes en crédits de paiement » atteignaient **300 millions d'euros.**

La dotation de l'EMOC au titre des privatisations d'autoroute et une gestion rigoureuse du ministère de la culture devraient permettre de réduire ce montant à **140 millions d'euros** au 31 décembre 2006.

Votre rapporteur spécial propose les recommandations suivantes :

- **évaluer précisément les besoins** en région, afin que la consommation des crédits du patrimoine soit programmée dès le début de l'exécution budgétaire. Il est essentiel de ne pas interrompre des chantiers car des dommages et des surcoûts importants peuvent en résulter. Il est également nécessaire que les PME soient payées en respectant des délais raisonnables afin de ne pas mettre en danger la survie d'un secteur fragile au très précieux savoir-faire ;

- **rétablir au sein du projet de performance l'objectif « Protéger et restaurer prioritairement les patrimoines les plus menacés ».** Cet objectif figurait dans l'avant-projet annuel de performance du programme patrimoine qui avait été soumis au Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005. Il semble souhaitable à votre rapporteur spécial que les actions du ministère de la culture soient orientées vers les patrimoines dont la disparition est prévisible dans les trois ans faute d'intervention. Tant que le secteur du patrimoine connaîtra la crise de paiement qui le caractérise depuis plusieurs années, il est indispensable de mieux cibler les efforts consentis.

B. LA PERSISTANCE, EN 2005, DES PROBLÈMES DE FINANCEMENT DE L'INRAP

1. Un déficit chronique

L'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ne parvient pas à équilibrer son budget depuis sa création en raison de l'insuffisant rendement de la redevance d'archéologie préventive telle qu'elle

avait été initialement conçue en 2001¹, puis, après sa réforme en 2004, en raison des retards et des difficultés de recouvrement.

Les raisons du déficit chronique de l'INRAP ont été analysées dans le rapport d'information de votre rapporteur spécial : « Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive² ». Elles ont conduit à rechercher des mesures d'urgence pour garantir le financement de l'établissement public et la réalisation des chantiers de diagnostics d'archéologie préventive.

Le déficit cumulé de l'INRAP atteignait ainsi **39 millions en 2003**. En **2004**, le **déficit** s'est élevé à **12,3 millions d'euros**, aucune dotation initiale n'était prévue par la loi de finances pour subventionner l'INRAP. La Cour des comptes a relevé, dans son rapport annexé au projet de loi de règlement, que le ministre de la culture a dû verser en 2004 près de **25 millions d'euros à l'INRAP, soit 1 % de son budget**.

Pour 2005, le déficit s'est élevé à 20 millions d'euros. Il a été financé par des versements du ministère de la culture, au vu des évolutions de trésorerie de l'établissement public, qui a ainsi bénéficié de 5 millions d'euros en mai 2005, puis en juin 2005 et 10 millions d'euros en novembre 2005.

2. Des perspectives encourageantes qui doivent être confirmées en 2006

Lors de la séance publique du 11 mai 2006, le ministre de la culture a répondu à votre rapporteur spécial lors du débat ad hoc portant sur le suivi des conclusions du contrôle budgétaire sur l'archéologie préventive précité. Des assurances ont été données, allant dans le sens des recommandations du rapport d'information précité et de l'audit de modernisation de l'Etat portant sur l'INRAP.

Le ministre de la culture a ainsi confirmé, comme le souhaitait votre rapporteur spécial, que :

- des **réformes internes au ministère** ont été menées afin d'améliorer la liquidation de la redevance d'archéologie préventive ;

- l'**évolution des dépenses de personnel** de l'INRAP serait surveillée avec attention ;

- les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) auraient reçu des consignes afin de **restreindre les diagnostics d'archéologie préventive**, sur la **base d'une politique scientifique de l'archéologie préventive** ;

- le **conseil national de la recherche archéologique** (CNRA) devrait être réuni dans des délais très brefs afin de poser les bases de cette politique scientifique nationale ;

¹ Loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

² Rapport n° 440 (2004-2005) de M. Yann Gaillard, au nom de la commission des finances.

- enfin, le développement de services concurrents et complémentaires à l'INRAP serait favorisé, grâce à l'**augmentation des agréments** délivrés à des opérateurs privés et à des services d'archéologie préventive de collectivités territoriales.

Fort de ces évolutions, votre rapporteur spécial souhaite que l'année 2006 voie la fin de ses commentaires sur l'INRAP. Il reste toutefois prudent et rappelle que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, il avait soumis au Sénat un **amendement** visant à doter l'INRAP d'une **subvention initiale d'environ 10 millions d'euros**. Le ministre de la culture et de la communication ayant assuré que cette subvention ne serait pas nécessaire a été entendu par le Sénat. Votre rapporteur spécial rappelle toutefois qu'en 2006, la situation de l'INRAP ne semble pas encore maîtrisée, que les élus locaux et les entrepreneurs de travaux se plaignent de l'allongement des délais, et qu'enfin si le rythme de recouvrement de la redevance d'archéologie préventive s'est amélioré, le **taux de recouvrement cumulé** pour les années 2004, 2005 et 2006 n'est que de **59,2 %** en mai 2006.

Il suivra donc avec la plus grande attention l'évolution de la situation de l'archéologie préventive.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DANS LE DOMAINE CULTUREL

A. QUEL PILOTAGE DE LA LOLF AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ?

La **structure de direction des différents programmes** de la mission « Culture » soulève des interrogations. Votre rapporteur spécial se demande comment le directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme « Patrimoines », pourrait **exercer son autorité** sur les autres directions centrales du ministère, telles que la direction des archives de France, la direction du livre et de la lecture et la délégation générale à la langue française, ainsi que sur les multiples opérateurs et sur les services déconcentrés qui participeront à la réalisation de ce programme.

De la même façon, les modalités du pilotage du programme « Création » lui semblent devoir être précisées. Il est aujourd'hui prévu qu'un « **collège de directeurs** » soit chargé de coordonner la mise en œuvre de ce programme. Qui devra répondre de la gestion des crédits destinés à la création artistique devant le Parlement ? Le collège de directeurs ou le responsable nominal du programme, c'est-à-dire le directeur de la direction centrale de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) ?

De même, depuis l'automne 2005, la création d'un poste de **secrétaire général** du ministère de la culture est annoncée. Selon les informations dont dispose votre rapporteur spécial, le décret relatif à ses attributions est en cours d'élaboration. Ce secrétaire général est-il créé pour

réduire les problèmes de coordination entre les 3 programmes de la mission « Culture », les 10 directeurs d'administration centrale et les 70 établissements publics relevant du ministère ?

B. VERS L'AMÉLIORATION DE LA MESURE DE PERFORMANCE ?

1. La mission « Culture »

Dans le cadre de l'organisation du débat d'orientation budgétaire pour 2007, les documents transmis à votre rapporteur spécial font état d'ajustements des objectifs et des indicateurs des programmes de la mission « Culture ».

S'agissant du programme 175 « **Patrimoines** », votre rapporteur spécial réitère ses recommandations, formulées lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006. Il reste favorable au **rétablissement de l'objectif « Protéger et restaurer prioritairement les patrimoines les plus menacés »**, comme il l'a indiqué précédemment. Le ministère de la culture développe les outils de recollement et de gestion des informations nécessaires à la mise en place de cet objectif. Ces travaux devraient aboutir à la fin de l'année 2006.

Il regrette également que **l'objectif 2 « Accroître l'accès du public au patrimoine national »** n'ait pas été transféré au programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », avec lequel il semble être plus en adéquation. Les services du ministère de la culture ont indiqué à votre rapporteur spécial que la gestion de cet objectif était menée dans le cadre d'une **politique transversale** d'accès des publics à la culture associant les acteurs et opérateurs concernés des différents programmes de la mission « Culture ».

Concernant le programme 131 « **Création** », votre rapporteur spécial note que des progrès ont été réalisés, **le nombre d'objectifs** étant ramené à 4 au lieu de 6 présentés en loi de finances initiale pour 2006, et 11 présentés dans l'avant-projet annuel de performance figurant en annexe de la loi de finances pour 2005. De la même façon, le **nombre d'indicateurs** est ramené à **14**, contre respectivement 17 et 20. Cette réorganisation de la mesure de la performance, qui se traduit de plus par la création de **4 nouveaux indicateurs**, semble indiquer la **volonté du ministère de la culture de mieux hiérarchiser ses priorités** dans le domaine des spectacles vivants. Il conviendra toutefois d'examiner avec attention l'étendue des modifications proposées lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007.

Enfin, la mesure de performance du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » ne semble pas avoir été profondément modifiée.

2. La mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »

La mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », dispensant essentiellement des aides automatiques aux industries cinématographiques et audiovisuelles et aux radios associatives, ne se prête pas aisément à la mesure de la performance. Toutefois le ministère de la culture a fait un **effort important** dans ce domaine, en **tenant compte des remarques de votre commission des finances** mais aussi de la Cour des comptes. Il a doté le programme 713 « Soutien à l'expression radiophonique locale » de **3 indicateurs de performance**, alors qu'il n'en existait pas dans le projet de loi de finances initiale pour 2006.

C. LES QUESTIONS POSÉES PAR L'INSCRIPTION DES MONUMENTS HISTORIQUES À L'ACTIF DE L'ETAT

Le rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'Etat en 2005 attire l'attention sur les **modalités d'inscription des monuments historiques à l'actif de l'Etat** :

« Les monuments historiques sur lesquels l'Etat exerce son contrôle sont des actifs particuliers dans la mesure où 30 % d'entre eux seront valorisés à partir de 2006 à l'euro symbolique. De ce fait, leur dégradation ne pourra pas être constatée dans les comptes par le biais d'amortissements ou de dépréciations. En effet, la valorisation à l'euro symbolique de certains monuments historiques les prive du test de dépréciation applicable aux immeubles non spécifiques estimés en valeur de marché.

« En pareille hypothèse, il conviendrait donc de passer des provisions pour risques et charges.

« Les charges de maintien en l'état ou de restauration des monuments historiques sont inéluctables et, plus elles seront différées, plus elles seront coûteuses. Il est donc nécessaire d'établir et de tenir à jour un bilan sanitaire de ce patrimoine historique valorisé à l'euro symbolique. Ce bilan devrait servir au calcul d'une provision sur la base d'hypothèses que l'Etat retient pour l'établissement de programmes actualisés de travaux d'entretien. »

Votre rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution de cette situation, les crédits de restauration du patrimoine représentant des sommes considérables. Il a été informé que le ministère de la culture mène, en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un **travail approfondi de réflexion** sur ce sujet.

MISSION « DÉFENSE »
MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux

	Pages
I. L'EXÉCUTION 2005 EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE ET PROCHE DES OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM).....	61
<i>A. UN TAUX DE CONSOMMATION RESPECTANT L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT.....</i>	<i>61</i>
<i>B. L'EXÉCUTION 2005 SE RAPPROCHE DE L'OBJECTIF FIXÉ PAR LA LPM POUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT.....</i>	<i>63</i>
1. <i>Des objectifs respectés en loi de finances initiale... ..</i>	<i>63</i>
2. <i>... dont l'exécution est en voie d'amélioration</i>	<i>63</i>
<i>C. LA STABILISATION DU SOUS-EFFECTIF ET L'EXÉCUTION DU TITRE III.....</i>	<i>65</i>
1. <i>Des crédits initiaux proches des objectifs de la LPM.....</i>	<i>65</i>
2. <i>L'exécution du titre III du ministère de la défense appelle toutefois quelques remarques sur les mesures en personnel.....</i>	<i>66</i>
3. <i>L'exécution des moyens de fonctionnement</i>	<i>67</i>
<i>D. LE DIFFICILE RESPECT DES OBJECTIFS D'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE.....</i>	<i>68</i>
<i>E. L'ÉVOLUTION À LONG TERME DES DÉPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU TITRE III ET DU BUDGET DE LA DÉFENSE.....</i>	<i>69</i>
II. LA PROBLÉMATIQUE DE RÉSORPTION DES REPORTS DE CRÉDITS ET L'EXÉCUTION DE LA LPM.....	70
<i>A. LA NÉCESSAIRE RÉSORPTION DES REPORTS DE CRÉDITS CONTRAINTE PAR LES EXIGENCES DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE.....</i>	<i>70</i>
1. <i>La consommation des reports de crédits est gagée par la politique d'engagement du ministère de la défense.....</i>	<i>70</i>
2. <i>La réduction des reports de crédits est freinée par la norme de dépense annuelle.....</i>	<i>72</i>
<i>B. EXISTE-T-IL UN RETARD D'EXÉCUTION DE LA LPM ?.....</i>	<i>74</i>
1. <i>L'analyse de la Cour des comptes</i>	<i>74</i>
2. <i>La position de vos rapporteurs spéciaux.....</i>	<i>75</i>
<i>C. DES INCERTITUDES PÈSENT SUR LE REPORT DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME.....</i>	<i>75</i>
1. <i>La situation des autorisations de programme en 2005.....</i>	<i>75</i>
2. <i>L'annulation des autorisations de programme.....</i>	<i>77</i>
<i>D. CONCLUSION : POUR UNE AMÉLIORATION DE L'ARTICULATION ENTRE LPM ET LOLF</i>	<i>78</i>

	Pages
III. DE LA LOI DE RÈGLEMENT AUX DONNÉES DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE : LA RÉDUCTION DE 1,9 MILLIARD D'EUROS DU DÉFICIT PUBLIC	79
<i>A. LE SYSTÈME ACTUEL DE PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES MILITAIRES DANS LE DÉFICIT PUBLIC.....</i>	79
<i>B. LA DÉCISION PRISE PAR EUROSTAT SUR L'ENREGISTREMENT DES DÉPENSES MILITAIRES.....</i>	79
<i>1. La location d'équipement militaire</i>	80
<i>2. Les contrats à long terme.....</i>	80
<i>3. Les équipements lourds construits sur de nombreuses années.....</i>	81
<i>4. Le maintien d'une comptabilité de caisse dans des cas réduits</i>	81
<i>C. LES CONSÉQUENCES DE CETTE DÉCISION EN 2006 POUR LA FRANCE</i>	81
IV. DES REMARQUES STRUCTURANTES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	82

I. L'EXÉCUTION 2005 EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE ET PROCHE DES OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMATION MILITAIRE (LPM)

A. UN TAUX DE CONSOMMATION RESPECTANT L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT

La loi de finances pour 2005 ouvrait **42,42 milliards d'euros** en crédits de paiement au titre de la défense.

Comme le montre le tableau suivant, la **consommation** des crédits disponibles s'est élevée à **94,03 % du total des crédits de la défense**. Ce taux global recouvre cependant **deux réalités différentes** : les crédits disponibles du **titre III** ont été consommés à hauteur de **99,42 %**, alors que les crédits disponibles des **titres V et VI** n'ont été utilisés qu'à hauteur de **87,74 %**.

Exécution de l'année 2005 par titres du budget du ministère de la défense

	<i>En millions d'euros</i>	<i>en % des crédits disponibles</i>
Titre III - Moyens des services		
Crédits initiaux	27 226,50	
Variations des prévisions de dépenses	621,45	
Reports de crédits de l'année 2004	171,37	
Transferts et répartitions	- 9 501,32	
Fonds de concours, dons et legs	462,42	
Total net des crédits disponibles	18 980,42	
Dépenses nettes	18 871,14	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		99,42 %
Reports de crédits sur l'année 2006	137,12	
Titre V --Equipement		
Crédits initiaux	14 826,65	
Variations des prévisions de dépenses	- 620,43	
Reports de crédits de l'année 2004	2 735,33	
Transferts et répartitions	- 1 161,88	
Fonds de concours, dons et legs	296,48	
Total net des crédits disponibles	16 076,16	
Dépenses nettes	14 116,15	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		87,81 %
Reports de crédits sur l'année 2006	1 960,01	
Titre VI - Subventions d'investissements		
Crédits initiaux	371,34	
Variations des prévisions de dépenses	-4,84	
Reports de crédits de l'année 2004	39,81	
Transferts et répartitions	- 200	
Fonds de concours, dons et legs	-	
Total net des crédits disponibles	206,31	
Dépenses nettes	170,67	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		82,73 %
Reports de crédits sur l'année 2006	35,64	
Sous-total T. V et VI - dépenses militaires en capital		
Crédits initiaux	15 197,99	
Variations des prévisions de dépenses	- 625,26	
Reports de crédits de l'année 2004	2 775,14	
Transferts et répartitions	- 1 361,88	
Fonds de concours, dons et legs	296,48	
Total net des crédits disponibles	16 282,47	
Dépenses nettes	14 286,82	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		87,74 %
Reports de crédits sur l'année 2006	1 995,65	
Total		
Crédits initiaux	42 424,49	
Variations des prévisions de dépenses	- 3,81	
Reports de crédits de l'année 2004	2 946,51	
Transferts et répartitions	- 10 863,2	
Fonds de concours, dons et legs	758,90	
Total net des crédits disponibles	35 262,89	
Dépenses nettes	33 157,96	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		94,03 %
Reports de crédits sur l'année 2006	2 132,77	

Ces disparités n'empêchent pas que la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008¹ a été globalement respectée, pour la troisième année consécutive.

B. L'EXÉCUTION 2005 SE RAPPROCHE DE L'OBJECTIF FIXÉ PAR LA LPM POUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

1. Des objectifs respectés en loi de finances initiale...

La loi de finances pour 2005 avait respecté les dispositions de la LPM, en inscrivant aux titres V et VI du budget de la défense **15,197 milliards d'euros** en crédits de paiement, soit une **progression de 1,9 %** par rapport à 2004. Les autorisations de programme s'élevaient pour ces titres à **15,315 milliards d'euros**.

Le tableau suivant met en regard les objectifs fixés par la LPM et les dotations prévues en loi de finances initiale :

Application de la LPM 2003-2008 jusqu'en 2005

(en milliards d'euros)

Titres V et VI du budget de la défense	2003	2004	2005
Objectifs en crédits de paiement des titres V et VI, fixés par l'article 2 de la LPM, après indexation	13,65	14,85	15,16
Crédits de paiement des titres V et VI ouverts en loi de finances initiale	13,64	14,9	15,19

Il apparaît que la loi de finances pour 2005 a respecté, et même surpassé, les valeurs fixées par la LPM pour les crédits d'investissement.

2. ...dont l'exécution est en voie d'amélioration

Les dépenses nettes sur les titres V et VI, soit 14,29 milliards d'euros, ont représenté 87,74 % des crédits disponibles et 94 % des crédits initiaux votés. Toutefois ces résultats comptables doivent être affinés pour mieux appréhender le taux réel de consommation des crédits d'équipement.

Il convient, d'abord, d'ajouter aux dépenses nettes les transferts représentant pour l'essentiel les subventions d'équipement militaire versées au CEA² et au CNES³, à hauteur de 1,36 milliard d'euros. Les dépenses militaires en capital s'élèvent ainsi à 15,65 milliards d'euros, en progression de 13,4 % sur celles de 2004, soit 13,80 milliards d'euros.

¹ Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003.

² Commissariat à l'énergie atomique.

³ Centre national d'études spatiales.

Si l'on rapporte ces dépenses au montant des crédits votés en loi de finances initiale et majorés du montant des fonds de concours rattachés, le taux de consommation des crédits initiaux passe de 91,4 % en 2004 à **101 % en 2005. Les dépenses militaires en capital dépassent ainsi de 154 millions d'euros la norme moyenne de dépenses fixée à chaque ministère**

Si l'on compare ces mêmes dépenses au montant des crédits disponibles avant transferts, c'est à dire aux crédits initiaux majorés des fonds de concours, des variations de prévisions de dépenses en cours d'année et des reports de crédits, le taux de consommation des crédits disponibles *avant transferts* atteint 88,7 % (contre 83,25 % en 2004).

Le ministère a donc réalisé de **nets progrès** de consommation des crédits d'investissement comme en témoigne le tableau suivant.

**Consommation des crédits d'équipement militaires de 1995 à 2005
(titres V et VI)**

Dépenses d'équipement avec transferts

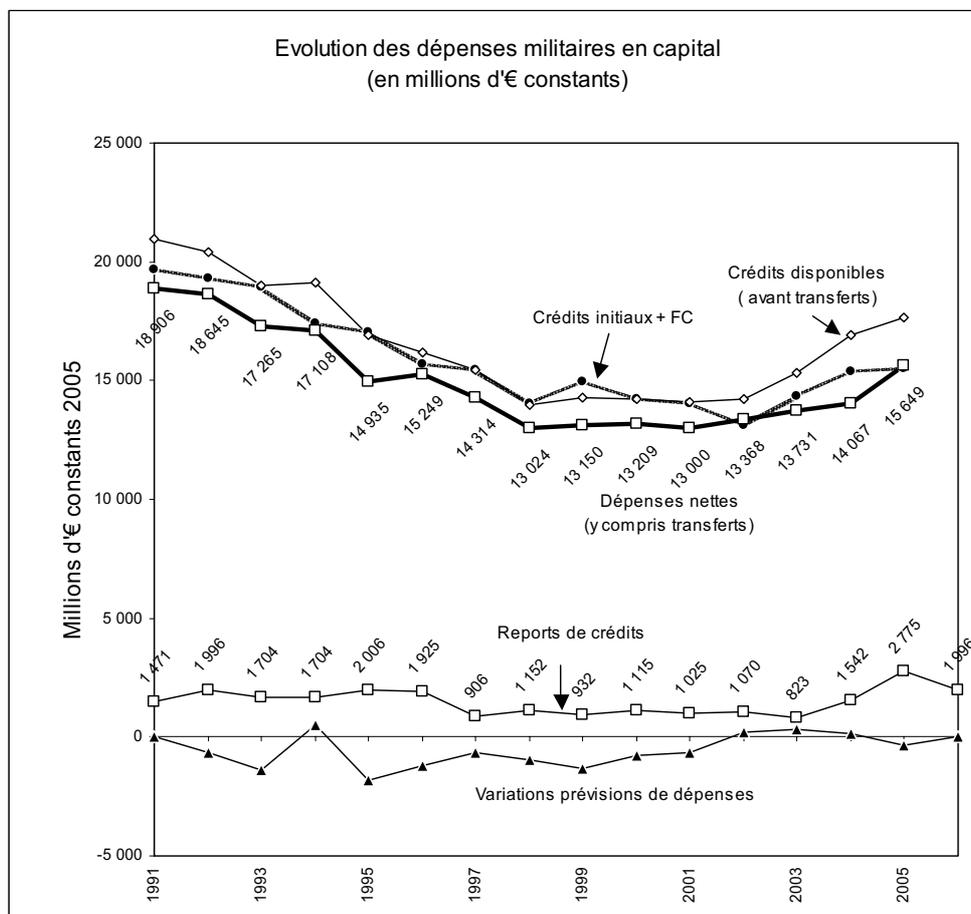
(en milliards d'euros)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
12,90	13,39	12,70	11,66	11,77	11,99	12,03	12,66	13,26	13,80	15,65
Taux de consommation (en pourcentage des crédits disponibles avant transferts)										
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
88,2%	94,3%	92,5%	93,3%	92,1%	92,7%	92,2%	94,1%	89,8%	83,3%	88,7%
Taux de consommation (en pourcentage des crédits initiaux majorés des fonds de concours)										
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
87,7%	97,0%	92,8%	92,7%	87,9%	93,0%	92,4%	101,7%	95,5%	91,4%	101,0%

L'année 2005 se caractérise donc à la fois par une **forte hausse des dépenses d'équipement, transferts inclus**, soit 13,4 % par rapport à 2004 et 18,0 % par rapport à 2003, ainsi qu'une **nette augmentation de la capacité du ministère de la défense à dépenser les crédits alloués à l'investissement**, après une diminution lente mais continue depuis 2002.

Cette forte progression des dépenses d'investissement s'explique par une meilleure consommation des crédits ouverts en loi de finances et d'une partie des crédits reportés, sur laquelle vos rapporteurs spéciaux reviendront.

Le graphique suivant illustre l'évolution *en euros constants (valeur 2005)* des dépenses militaires en capital depuis 1991. Les dépenses de 2005 sont supérieures de 20 % à celles des années 1998-2000, qui constituent le point bas de la courbe. Elles restent cependant inférieures de 17 % à celles des années 1991-1992 de sortie de la « guerre froide ».



C. LA STABILISATION DU SOUS-EFFECTIF ET L'EXÉCUTION DU TITRE III

1. Des crédits initiaux proches des objectifs de la LPM

Les crédits du titre III ont été exécutés de façon satisfaisante, soit **99,42 %**. Les mouvements de crédits en cours d'année, tels que les reports de crédits de l'année 2004 (171,37 millions d'euros), l'ouverture de 621,45 millions d'euros, par décret d'avance¹ et loi de finances rectificative², l'apport de fonds de concours (462,42 millions d'euros), et les transferts et répartitions (9.501,32 millions d'euros au titre des charges de pensions) ont amené le niveau des **ressources disponibles à 18,980 milliards d'euros**.

¹ Décret n° 2005-1206 du 26 septembre 2005 portant ouverture de 611 millions d'euros.

² La loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 a ouvert 35,45 millions d'euros supplémentaires et annulé 25 millions d'euros, soit une ouverture nette de crédits complémentaires de 10,45 millions d'euros.

Les dépenses nettes ont atteint **18,871 milliards d'euros** ainsi décomposées : **14,744 milliards d'euros** en rémunérations et charges sociales et **4,127 milliards d'euros** en fonctionnement.

Les crédits ainsi ouverts et dépenses ont permis de **ne pas creuser** l'écart avec les objectifs de la LPM présentés dans le tableau suivant :

Application de la LPM 2003-2008 jusqu'en 2005 (titre III)

	2003	2004	2005
Effectifs civils et militaires prévus par l'article 3 de la LPM	437.069	437.896	440.719
Effectifs civils et militaires prévus en PLF	437.069	437.789	436.910
Taux de réalisation des objectifs de la LPMP en PLF	100 %	99,9 %	99,13 %
Effectifs civils et militaires réalisés	422.068	426.377	424.105
Taux de réalisation des objectifs de la LPM en exécution	96,5 %	97,3 %	96,2 %

Le **sous-effectif reste donc stable** aux alentours de 4 %, et vos rapporteurs spéciaux se demandent si les armées n'ont pas ainsi trouvé un **certain point d'équilibre**, un peu inférieur aux objectifs fixés par la LPM, mais conforme aux besoins militaires actuels.

Cette analyse semble d'ailleurs être confirmée par l'annonce de la suppression de **4.387 postes militaires en 2006**, dans le cadre de la réduction des effectifs de la fonction publique récemment annoncée par le gouvernement. **Il semble que la suppression concerne les postes vacants du ministère de la défense** et entérine, de fait, le décalage entre les effectifs réalisés en exécution et les effectifs prévus par l'article 3 de la LPM 2003-2008.

2. L'exécution du titre III du ministère de la défense appelle toutefois quelques remarques sur les mesures en personnel

Le titre III du budget du ministère de la défense a bénéficié de **l'ouverture de 621,45 millions d'euros en 2005**, dont 491 millions d'euros ont concerné des mesures de personnels et 120 millions d'euros des mesures de fonctionnement.

- Les **surcoûts des opérations extérieures (OPEX)** ont atteint **550 millions d'euros** en 2005, dont **521 millions d'euros en titre III**. La dotation budgétaire à ce titre s'élevait en loi de finances initiales à 100 millions d'euros, ce qui constituait un effort notable de sincérité budgétaire (jusqu'alors seuls 24,39 millions d'euros étaient budgétés, chaque année, depuis 1999, au titre des OPEX). Vos rapporteurs spéciaux avaient

salué ce début de budgétisation des OPEX, tout en soulignant la marge de progression restante. En 2005, **421 millions d'euros supplémentaires ont été prévus par le décret d'avance** du 26 septembre 2005 précité pour le financement des surcoûts des OPEX. Notons qu'en loi de finances initiale pour 2006 la dotation budgétaire allouée aux OPEX a augmenté pour atteindre 175 millions d'euros et que la ministre de la défense a pris l'engagement, le 25 octobre 2005, devant votre commission des finances, de budgéter l'intégralité des surcoûts des OPEX avant la fin de l'actuelle loi de programmation militaire.

- De plus, des abondements supplémentaires ont également été nécessaires au titre des **rémunérations et des charges sociales**. Avant l'application de la LOLF, les crédits budgétaires nécessaires au financement des charges et prestations sociales étaient évaluatifs, il n'était donc pas anormal d'ajuster le montant des crédits en cours d'année.

En revanche, deux points doivent être relevés :

- les **revalorisations du point fonction publique ne sont pas prévues en loi de finances initiale** et donnent lieu, en cours d'exécution budgétaire, à un besoin de financement conséquent depuis plusieurs années ;

- la procédure utilisée pour satisfaire le besoin de financement supplémentaire au titre des rémunérations et des charges sociales n'était pas exempte de reproche. Si les **70 millions d'euros supplémentaires** ouverts par le décret d'avance précité n'appellent pas d'autres remarques que celle relative à la nécessaire amélioration de la sincérité de la loi de finances initiale, **104,27 millions d'euros complémentaires ont été versés selon un mécanisme que la Cour des comptes ne juge pas conforme aux procédures budgétaires**. La loi de finances rectificative pour 2004 avait ouvert 172 millions de crédits supplémentaires, notamment pour couvrir l'augmentation des prix du pétrole. A ce titre, le compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » avait été abondé. Il était, à la fin de l'exécution 2004, en excédent de 142 millions d'euros. Un décret de virement de crédits¹ a **transféré** 104,27 millions d'euros au titre III du budget des armées.

3. L'exécution des moyens de fonctionnement

- Les dépenses d'alimentation ont augmenté de **4,9 %** entre 2004 et 2005, pour s'établir à **337 millions d'euros**.

- La dotation en carburant s'est élevée à **363 millions d'euros en 2004** et **351 millions d'euros en 2005**. La loi de finances rectificative pour 2004 a ouvert **172 millions d'euros** alloués aux dépenses de carburant, dont **32 millions d'euros** sont à rattacher à l'exercice 2004 et 140 millions d'euros

¹ Décret n° 2005-365 du 19 avril 2005.

à l'exercice 2005. De ce fait, la consommation réelle de carburant a atteint **395 millions d'euros** en 2004 et **492 millions d'euros** en 2005.

Le volume de carburant consommé par le ministère de la défense a diminué de 12 % depuis 2001. La rationalisation de ces dépenses et l'effort budgétaire consenti ont permis de faire face aux besoins en 2005 et même de reconstituer les stocks. Rappelons qu'en septembre 2005, un **mécanisme de couverture du risque de fluctuations des prix du pétrole** a été mis en place, dont la gestion a été confiée à l'agence France Trésor.

• L'exécution des moyens de fonctionnement a donné lieu à l'ouverture de **120 millions d'euros** par le décret d'avance du 26 septembre 2005, afin :

- de compenser l'augmentation des prix du pétrole ;
- d'assurer le paiement des loyers de la gendarmerie ;
- et, dans une moindre mesure, de permettre le financement de la participation de la France aux opérations militaires menées sous l'égide de l'Union européenne ou de l'OTAN.

D. LE DIFFICILE RESPECT DES OBJECTIFS D'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

Vos rapporteurs spéciaux avaient remarqué que la gestion en flux tendus des crédits budgétaires (tant en dépenses ordinaires qu'en dépenses en capital) ne permettrait pas de **respecter les objectifs d'activité opérationnelle prévus par la LPM** et avaient attiré l'attention sur la nécessité de respecter au plus près ces objectifs afin de rattraper le retard accumulé, notamment en termes d'équipement, pendant la loi de programmation précédente.

Le vieillissement du matériel, le coût du maintien en condition opérationnel, sous-estimé par la LPM 2003-2008, l'augmentation des carburants ont entraîné une **exécution en retrait des objectifs d'activité opérationnelle**, et parfois même en retrait des objectifs d'exécution fixés en loi de finances pour 2005.

Si des **progrès** ont été réalisés par rapport à 2004, notamment en termes **d'heures de vol des pilotes de combat** de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, en termes de **jours de sorties des unités sur le terrain** de l'armée de terre et de **jours en mer par bâtiment**, de nombreux résultats restent en deçà des objectifs de la LPM et même des objectifs de réalisation prévus en 2005.

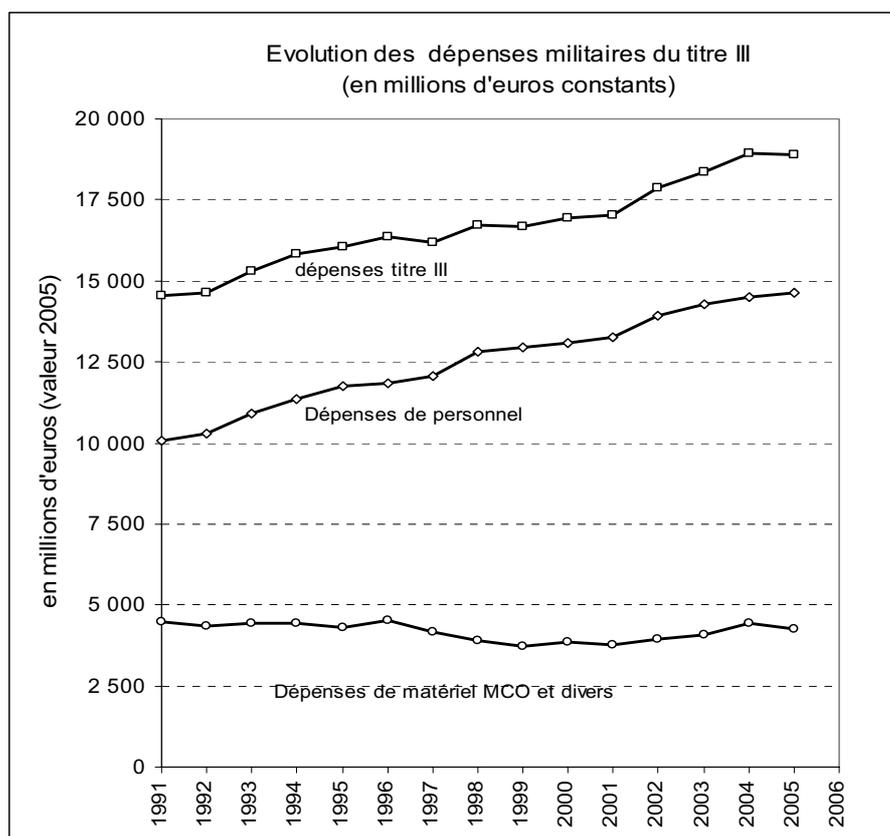
Le nombre **d'heures de vol des pilotes de transport est ainsi particulièrement bas**, notamment pour l'armée de l'air : 279 heures de vol contre 400 prévues par la LPM, et 320 prévues initialement en 2005. Le tableau suivant présente les résultats d'activité opérationnelle en 2005.

Objectifs d'activité opérationnelle

Indicateurs de résultats	Objectif LPM	2004	2005	
			Prévisions	Réalisation
Armée de l'air				
- Heures de vol par pilote de combat	180	168	180	170
- Heures de vol par pilote de transport	400	325	320	279
Armée de terre				
- Nombre annuel de jours de sortie des unités sur le terrain	100	90	100	96
- Nombre annuel d'heures de vol par pilote d'hélicoptère	180	147	160	160
Marine				
- Nombre de jours en mer par bâtiment	100	91	95	92
- Nombre annuel d'heures de vol				
- pilotes de chasse	180	175	180	183
- pilotes d'hélicoptère	220	203	220	204
- équipage de patrouille marine	350	363	350	326

E. L'ÉVOLUTION À LONG TERME DES DÉPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU TITRE III ET DU BUDGET DE LA DÉFENSE

En conclusion, vos rapporteurs spéciaux tiennent à attirer l'attention sur l'évolution en exécution de la structure du budget de la défense (hors pensions) depuis quinze ans. Le graphique suivant illustre cette évolution en euros constants (valeur 2005) :



Sous l'impact de la professionnalisation des armées, les dépenses de personnel au titre de la rémunération et des charges sociales (RCS) sont passées de 70 % du titre III en 1991-1992 à 77 % en moyenne en 1998-1999 pour se stabiliser ensuite à ce niveau (77,5 % en 2005). Les dépenses de fonctionnement, de matériel et de maintien en condition opérationnelle ont évidemment suivi l'évolution inverse en tombant de 30 % en 1991-1992 à seulement 22,5 % en 1998-1999 pour se stabiliser ensuite.

Mais on remarque que malgré l'effort actuellement consenti en faveur des dépenses de maintien en condition opérationnelle (MCO), les dépenses de fonctionnement et de MCO des armées n'ont pas encore retrouvé le niveau (en euros constants) qui était le leur au cours des années 1991-1996, avant le passage à une armée professionnelle.

II. LA PROBLÉMATIQUE DE RÉSORPTION DES REPORTS DE CRÉDITS ET L'EXÉCUTION DE LA LPM

A. LA NÉCESSAIRE RÉSORPTION DES REPORTS DE CRÉDITS CONTRAINTE PAR LES EXIGENCES DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

1. La consommation des reports de crédits est gagée par la politique d'engagement du ministère de la défense

Les reports de crédits d'équipement du budget de la défense s'étaient fortement accrus, de près de 2 milliards d'euros au cours des années 2003 et 2004 puisqu'ils étaient passés de 795 millions d'euros fin 2002 à 2.775 millions d'euros fin 2004 pour les deux raisons suivantes.

D'abord, l'absence de budgétisation initiale des opérations extérieures (OPEX) obligeait le ministère de la défense à prévoir leur financement en avance de trésorerie. Les crédits nécessaires au financement des OPEX et le rétablissement des crédits gelés n'intervenaient qu'en fin d'année. Un décret d'avances sur les crédits du titre III était gagé par un décret d'annulation sur le titre V. Les crédits annulés au titre V étaient, en général, réouverts en loi de finances rectificative. Le ministère n'avait alors **pas le temps de consommer ces crédits rendus disponibles trop tardivement**, ce qui a entraîné la constitution de reports de crédits¹.

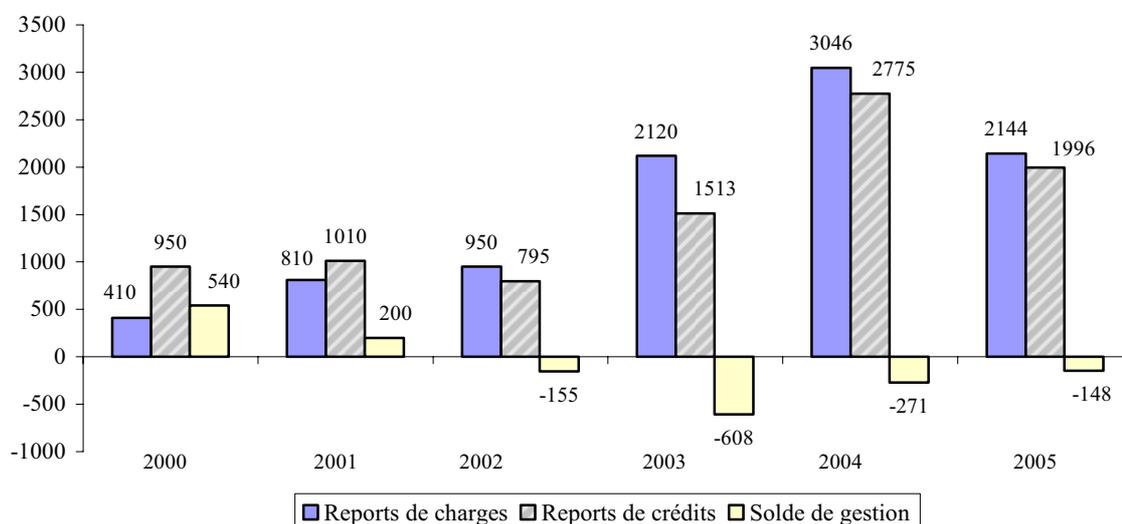
¹ Précisons que la notion de **report de crédit** est une **notion à la fois comptable** (les reports de crédits sont au plus égaux à la différence entre les crédits de l'année, report compris, et la dépense de l'année) **et financière** (la décision de reports de crédits d'une année sur l'autre est prise par arrêté du ministre des Finances).

A cela s'ajoutent les **contraintes pesant sur la politique d'engagement des dépenses du ministère de la défense en raison de l'importance des reports de charges¹ de l'exécution budgétaire précédente**. Ces reports de charges correspondent aux factures restant à payer en fin d'année. Ils peuvent entraîner le paiement d'intérêts moratoires. Ils apparaissent nécessairement si la politique d'engagement des crédits du ministère menée au cours des années antérieures pour des opérations d'équipement s'étalant dans la longue durée a pour résultat de conduire à un niveau de dépense supérieur à la norme de dépenses imposée dans le cadre de la régulation budgétaire de l'année (le montant des crédits initiaux).

Même si les reports de crédits et les reports de charges sont deux notions distinctes, leur gestion est liée. En effet, **lorsque les reports de charges atteignent des niveaux trop importants, c'est-à-dire supérieurs aux reports de crédits, le solde de gestion du ministère devient négatif**. Le ministère de la défense doit tenir compte de la masse de ses reports de charges et du solde de gestion pour décider de sa politique de consommation des crédits. Le graphique suivant présente l'évolution des reports de charges, des reports de crédits et du solde de gestion du ministère de la défense, de 2000 à 2005.

Evolution des reports de charges, des reports de crédits et du solde de gestion du ministère de 2000 à 2005

(en millions d'euros)



Source : ministère de la défense

¹ Les reports de charges sont égaux à la différence entre les factures à payer, y compris les reports de charges des années précédentes, et la dépense effective, ils correspondent aux restes à payer. La différence entre les crédits de l'année (crédits initiaux et reports de crédits) et les crédits reportables (factures à payer, reports de charges des années précédentes compris) correspond au solde de gestion du ministère de la défense.

On constate que de 2002 à 2003 les reports de charges ont considérablement augmenté, passant de **950 millions d'euros** à **2.120 millions d'euros**, soit une **augmentation de 44,8 %**.

Les reports de crédits ont également augmenté au début de la période de programmation de **52,5 %** pour atteindre 1.513 millions d'euros. En 2003, le solde de gestion s'est ainsi établi à **- 608 millions d'euros**.

En 2004, **la politique d'engagement du ministère était fortement contrainte** à la fois par le solde de gestion négatif de 2003 et par le montant record atteint par les reports de charges. Ils se sont élevés à **3.046 millions d'euros**, soit une augmentation de **69,6 %**. C'est à partir de ce moment qu'a été évoquée la formation d'une « bosse » des reports de crédits, l'évolution des reports de charges restant peu connue.

2. La réduction des reports de crédits est freinée par la norme de dépense annuelle

Les différents éléments précédemment présentés ont conduit à l'émergence d'une « bosse » des reports de crédits de paiement, caractérisée dans le tableau suivant.

Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Reports de crédits	950	1.010	795	1.513	2.775	1.996

Les reports de crédits ont augmenté en 2003 pour atteindre **1,51 milliard d'euros**. Ils ont crû de **83 %**, en 2004, pour s'établir à **2,77 milliards d'euros**, soit une augmentation de **1,2 milliard d'euros** en un an.

Dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2005, vos rapporteurs spéciaux ont mesuré l'ampleur des enjeux budgétaires et financiers découlant de l'augmentation des reports de crédits. Ils ont souligné la nécessité de résoudre cette situation afin de permettre la bonne exécution de la loi de programmation militaire.

En 2005, le décret d'avance du 26 septembre 2005 a prévu l'ouverture de **611 millions d'euros** au titre III, gagés par une **annulation de crédits au titre V** et le ministère de la défense a pu consommer **220 millions d'euros** supplémentaires au titre V. Il s'agit d'une autorisation de consommer des reports de crédits sur ce titre, issue d'un arbitrage politique et n'ayant pas donné lieu à un acte juridique particulier.

Le montant des reports de crédits a été réduit à **1,996 milliard d'euros à la fin 2005** grâce à deux mesures : le « transfert » de crédits du titre V vers le titre III et l'autorisation donnée au ministère de la défense de ne pas respecter la norme annuelle de dépense, afin d'engager la résorption des reports de crédits.

D'abord, en 2005, le décret d'avance du 26 septembre 2005 a prévu l'ouverture de **611 millions d'euros** au titre III, gagés par une **annulation de crédits au titre V**. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits de paiement non utilisés en provenance de la précédente LPM.

En second lieu et afin de permettre la réalisation de la LPM, le ministre de la défense a été autorisé à dépenser 220 millions d'euros de plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale en 2005 majorée des fonds de concours. Il s'agit d'une autorisation de consommer des reports de crédits sur ce titre, issue d'un arbitrage politique et n'ayant pas donné lieu à un acte juridique particulier.

Au total ces mesures ont permis en 2005 une résorption des reports de crédits à hauteur de 861 millions d'euros. Cet effort sera poursuivi en 2006¹ puisque l'arbitrage politique rendu en 2005 prévoit que les reports de crédits devront être consommés avant la fin de la période de programmation en 2007. Le ministre de la défense a d'ailleurs rappelé l'engagement devant votre commission des finances, le 25 octobre dernier, de consommer l'intégralité des crédits reportés afin de permettre la bonne exécution de la LPM.

Lorsque le ministère de la défense bénéficie d'une augmentation de **1,3 milliard d'euros** de son budget en 2005, à laquelle s'ajoute l'autorisation de dépenser **861 millions d'euros supplémentaires**, dans le contexte de réelle contrainte budgétaire que connaît la France, ce ne peut être qu'au prix **d'un réel effort d'économie des autres ministères**. En effet, la norme de dépense annuelle fixée par l'autorisation budgétaire du Parlement doit être respectée pour le budget général de l'Etat. **La résorption des reports de crédits inscrits au budget du ministère de la défense doit donc correspondre à la réduction équivalente des dépenses des autres ministères.**

¹ La loi de finances pour 2006 a, de plus, prévu une dérogation à la limitation du montant des crédits reportables prévus par la LOLF, afin de permettre au ministère de la défense de consommer les crédits reportés en 2005. L'article 15 de la LOLF prévoit que les crédits de paiement disponibles en fin d'année ne peuvent être reportés, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, que dans la limite globale de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition ad hoc en loi de finances.

B. EXISTE-T-IL UN RETARD D'EXÉCUTION DE LA LPM ?

1. L'analyse de la Cour des comptes

La Cour des comptes a communiqué à vos rapporteurs spéciaux les éléments d'analyse suivants.

Si les lois de finances initiales respectent, à la marge près, les objectifs fixés par la LPM, l'exécution budgétaire, on l'a vu, ne permet pas d'atteindre *stricto sensu* l'objectif de consommation des crédits fixé par la LPM qui se traduit, notamment, par des programmes d'armement induisant un échancier de paiement et un rythme soutenu de dépenses effectives.

Un petit différentiel est constaté chaque année en loi de finances initiale, auquel s'ajoutent :

- **le financement d'équipement non prévu par le référentiel de la LPM** (ainsi la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure –LOPSI- consomme-t-elle chaque année environ 3 % des crédits du titre V prévus pour réaliser la LPM) ;

- **les « bourrages »**, c'est-à-dire des opérations qui étaient inscrites au titre V avant la mise en œuvre de la LOLF mais qui ne portaient pas sur des opérations d'investissement. Il s'agit du financement de la reconversion de GIAT Industries et de DCN-SA, ainsi que des 200 millions d'euros prélevés annuellement sur les crédits de la LPM, au titre du **budget civil de recherche et de développement (BCRD)** ;

- de plus, en exécution, **les régulations budgétaires** qui génèrent des reports de crédits.

La Cour des comptes estime dans son rapport « résultats et gestion budgétaire de l'Etat exercice 2005 »¹ qu'il manquerait, pour réaliser la LPM, en exécution budgétaire, **3,6 milliards d'euros** qui se décomposent ainsi, au début de l'année 2006 :

- **1,6 milliard d'euros de manque de ressources** (correspondant à des reports de crédits) ;

- **1,2 milliard d'euros de « bourrages »** étrangers à la LPM ;

- **0,8 milliard d'euros d'absorption du report de charge de la loi de programmation militaire précédente.**

Cela représente **8 % des crédits de la LPM** pour les années 2003 à 2008. Si cette analyse de la Cour des Comptes est pertinente, la LPM ne sera pas pleinement réalisée.

¹ Page 134.

2. La position de vos rapporteurs spéciaux

Vos rapporteurs spéciaux ne partagent pas l'analyse de la Cour des comptes ; en effet, sur les crédits qu'elle annonce « manquants » pour l'exécution de la LPM, les remarques suivantes doivent être faites :

- les reports de charge de la LPM précédente, pour les années 1997 à 2002, ont été **réduits de 611 millions d'euros**, ouverts par décret d'avance du 26 septembre 2005 au titre III du budget du ministère de la défense. Il ne reste donc sur cette somme que **189 millions d'euros non exécutés** ;

- les « bourrages » semblent également acceptables. Les services du ministère de l'économie estiment que le financement du BCRD par le ministère de la défense au titre de la recherche duale, notamment spatiale, est compatible avec la LPM, ce qui réduit de **600 millions d'euros** le montant des bourrages à raison de 200 millions d'euros par an pendant trois ans. De plus, il apparaît que le financement de GIAT-industrie et de DCN-SA a été prévu en conseil de défense, et que des crédits supplémentaires ont été inscrits au budget de l'Etat à ce titre, à hauteur de **600 millions d'euros**.

Pour ces trois raisons, l'écart de 3,6 milliards d'euros constaté par la Cour des comptes serait réduit de moitié et ramené à 1,6 milliard d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que la LPM devrait pouvoir être exécutée, à la condition que les reports de crédits actuels soient effectivement consommés avant 2008, ce qui supposera une reconduction pour 2007 et 2008 des dispositions de l'article 72 de la loi de finances pour 2006 autorisant des reports de crédits au delà du seuil de 3 % des crédits initiaux.

C. DES INCERTITUDES PÈSENT SUR LE REPORT DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

1. La situation des autorisations de programme en 2005

Rappelons que le concept d'« autorisations de programme » a été créé avant guerre pour permettre le financement pluriannuel des équipements de la marine nationale. Les autorisations de programme (AP), assorties d'un échéancier de crédits de paiement, présentaient l'inconvénient, si elles n'étaient pas engagées, **d'être « éternelles »**, faute d'annulation des AP libres d'emploi, dites dormantes, qui constituaient par ailleurs un volant de flexibilité pour la gestion courante des crédits d'équipement.

Les **autorisations de programme** disponibles à l'engagement atteignaient plus de **15 milliards d'euros** à la fin de **1996**. Ce montant a été ramené à **11,35 milliards d'euros en 2004**, dont **6,59 milliards d'euros** concernent des autorisations de programme affectées, c'est-à-dire attribuées à une opération budgétaire d'investissement après visa du contrôleur financier.

En fin d'exécution budgétaire 2005, le montant des autorisations de programme affectées, mais non engagées, est de **6,09 milliards d'euros**. Celui des autorisations de programme non affectées s'élève à **3,43 milliards d'euros**, soit un montant total d'autorisations de programme non engagées de **9,52 milliards d'euros**.

Le tableau suivant présente l'évolution des autorisations de programme de 2000 à 2005.

Autorisations de programme disponibles à l'affectation et à l'engagement en fin de gestion

(en milliards d'euros, y compris les parts étrangères des programmes en coopération et les programmes civils)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AP non affectées	4,11 ⁽¹⁾	5,08 ⁽²⁾	5,55 ⁽³⁾	5,45	6,59	3,43
AP affectées non engagées	5,18	5,38	4,27	5,31	4,76	6,09
AP non engagées	9,3	10,45 ⁽²⁾	9,82 ⁽³⁾	10,76 ⁽⁴⁾	11,35	9,52

(1) Dont 3,05 milliards d'euros pour la commande globale de 50 A400M.

(2) Ouverture en LFR 2001 de 3,61 milliards d'euros d'AP pour la commande globale de 50 A400 M.

(3) Dont 3,114 milliards d'euros pour la commande globale RAFALE, 190,56 millions d'euros pour le BCRD et 20 millions d'euros au titre de DCN, attribués en LFR du 30/12/2002.

(4) Dont 3,114 milliards d'euros pour la commande globale RAFALE.

Source : ministère de la défense

Il apparaît que, depuis 2003, le ministère de la défense a engagé un réel effort pour réduire le montant des autorisations de programmes non affectées et le montant des autorisations de programmes non engagées.

Le tableau suivant présente les grands programmes d'armement pour lesquels les autorisations de programmes non affectées sont les plus importantes, le principal d'entre eux étant celui des sous-marins nucléaires d'attaque (programme Barracuda).

AP disponibles à l'affectation et à l'engagement fin 2005

(en millions d'euros)

Programmes	AP non affectées	AP affectées non engagées	AP non engagées
BARRACUDA	1100,37	67,87	1168,24
PSP-ISG	73,87	66,41	140,28
Torpille MU 90	2	8,4	10,40
SYRACUSE III	26,24	53	79,24
SCALP EG	21,21	5,57	26,78
RAFALE	20	216	236,00
SCCOA	18,42	107,15	125,57
MIRAGE 2000 D	15,37	12,56	27,92
MICA	11,25	99,27	110,52
AASM	9,38	4,42	13,80

Source : ministère de la défense

2. L'annulation des autorisations de programme

La notion d'autorisation d'engagement est beaucoup plus stricte. En application des articles 8¹ et 11² de la LOLF, les autorisations d'engagement qui se substituent aux autorisations de programme doivent être engagées et consommées dans l'année, **leur report n'est possible** que par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre de la défense.

S'agissant des autorisations de programme dormantes, l'entrée en vigueur de la LOLF devrait entraîner la « disparition » des autorisations de programme libres d'emploi.

Les autorisations de programme **affectées, mais non engagées, pourront être reportées sur la gestion de 2006**, au moyen d'ouvertures d'autorisations d'engagement pour un montant de 6,09 milliards d'euros.

Le montant des autorisations de programme **non affectées**, qui devrait « disparaître » **au 31 décembre 2005**, car leur report n'est pas prévu aux termes de l'application de la LOLF s'élève à **3,3 milliards d'euros**. Le programme Barracuda aurait dû bénéficier de **1,1 milliard d'euros** au titre de ces autorisations de programme. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le ministre leur confirme les termes de l'arbitrage rendu dans ce domaine. La décision prise donnera lieu à une disposition spécifique dans la loi de finances rectificative pour 2006, selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux.

Une remarque supplémentaire mérite d'être formulée : la suppression des autorisations de programme dormantes n'est pas satisfaisante en tant que telle, c'est leur résorption qui l'eût été. Notons que le ministère de la défense a fourni un effort considérable en ce sens, avant la mise en œuvre de la LOLF. Il n'est cependant pas seul décisionnaire de la consommation des autorisations de programme, les limites de dépenses annuelles définies par le ministère de l'économie, ainsi que l'état d'avancement des programmes d'armement, relevant des industriels, ont largement contribué à la formation de ce qui a été appelé « le matelas des autorisations de programme dormantes ». Il ne faudrait pas que sa disparition cause des problèmes de financement, notamment pour les programmes d'équipement des armées qui ne sont pas inscrits en LPM.

¹ « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. »

² « II. - Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel. »

D. CONCLUSION : POUR UNE AMELIORATION DE L'ARTICULATION ENTRE LPM ET LOLF

Les observations qui précèdent traduisent certaines difficultés d'ajustement entre la procédure de programmation à moyen terme des équipements militaires dans le cadre de la LPM et l'autorisation budgétaire annuelle régie par la LOLF. Pour vos rapporteurs spéciaux, la difficulté essentielle provient de la conjugaison de deux facteurs.

Le premier est d'ordre technique : les programmes d'équipement militaire s'étendent sur des périodes de plus en plus longues, ce qui d'ailleurs est nécessaire si l'on veut bénéficier d'un effet de série réducteur de coût. Ce fait entraîne un décalage dans le temps des « paiements inéluctables » induits par un engagement. Suivant des renseignements fournis par le ministère de la défense à vos rapporteurs spéciaux, l'échelonnement des paiements inéluctables en pourcentage du « reste à payer » sur les programmes engagés a évolué comme suit entre 2000 et 2005 : **le pourcentage des paiements inéluctables au delà des trois premières années est passé de 25 % à 40 % !**

La charge d'exécution d'une LPM reportée sur la LPM suivante croît donc mécaniquement, comme le montre le tableau suivant :

**Echelonnement des paiements inéluctables
en pourcentage du « reste à payer » à la fin de l'année N**

	2000	2005
Année n+1	34,0 %	30,8 %
Année n+2	24,1 %	18,0 %
Année n+3	17,6 %	11,1 %
Années ultérieures	24,2 %	40,0 %

Le second est de type financier : la LPM étant définie pour une période sexennale figée (2003-2008), la part annuelle des autorisations de programme (d'engagement) tend à diminuer au fur et à mesure que l'on s'approche de son terme, alors que celle des crédits de paiement suit l'évolution inverse.

En raison de cette double évolution, **il apparaît que le reste à payer « inéluctable » au 31 décembre 2005 pour les titres V et VI qui s'élève à environ 45 milliards d'euros** (soit trois annuités de la présente LPM) devra être couvert au cours des années 2009 et suivantes. Pareille évolution montre la nécessité d'assurer de façon continue la cohérence dans le temps de la programmation d'une part, et de la budgétisation d'autre part, de l'effort d'équipement militaire. Les Britanniques ont à cet égard mis en place un effort

de programmation glissant (sur deux périodes triennales) qui les oblige à faire des choix drastiques en temps utile. Un effort de réflexion sur ce type de procédure serait sans doute opportun en France dans la perspective de préparation de la future LPM.

III. DE LA LOI DE RÉGLEMENT AUX DONNÉES DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE : LA RÉDUCTION DE 1,9 MILLIARD D'EUROS DU DÉFICIT PUBLIC

A. LE SYSTÈME ACTUEL DE PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES MILITAIRES DANS LE DÉFICIT PUBLIC

En comptabilité nationale, les dépenses sont en principe prises en compte en « droits constatés », c'est-à-dire à **la date du service fait, en l'occurrence la date de livraison des équipements**. Mais du fait de la complexité des modes de financement des marchés militaires, on acceptait une dérogation à cette règle générale.

Jusqu'en 2005, les dépenses notifiées correspondaient aux paiements, eux-mêmes équivalents soit à des **services faits**, soit à des **acomptes versés** avant livraison.

La **date d'enregistrement des dépenses militaires aux comptes de l'Etat** était donc celle **du paiement**, correspondant souvent à la réalisation de jalons techniques, qui sont en fait les différentes étapes de la construction d'un équipement militaire et **non celle de la livraison**.

B. LA DÉCISION PRISE PAR EUROSTAT SUR L'ENREGISTREMENT DES DÉPENSES MILITAIRES

Eurostat a pris, le 9 mars 2006, une **décision relative à l'enregistrement dans les comptes nationaux des dépenses d'équipement militaire**. Le principe en est simple : la dépense correspondant à un équipement militaire est intégrée dans le « compte capital » de la comptabilité nationale et par voie de conséquence dans le « besoin de financement », solde du compte capital, à la date de la **livraison** de cet équipement ; si la construction de cet équipement a donné lieu à des versements d'acomptes, ceux-ci impactent le « compte des opérations financières » et n'entrent pas dans le calcul du « besoin de financement »¹.

¹ Rappelons que le « besoin de financement » du compte des administrations publiques constitue le déficit au sens du traité de Maastricht et de ses protocoles annexes. Ce « besoin de financement », pour sa composante Etat, diffère du solde de la loi de finances, qui prend en compte certaines opérations financières.

Eurostat a pris cette décision après avoir relevé des cas de contrats complexes d'équipement militaire conduisant à des incertitudes quant à leur enregistrement approprié dans les comptes nationaux, à des pratiques comptables hétérogènes parmi les Etats membres et à de grandes difficultés en termes de disponibilité des données de base.

La décision définit le **moment d'enregistrement** des dépenses publiques, et par conséquent leur **impact** sur le **déficit** public, pour les cas particuliers des équipements militaires qui font l'objet de contrats à long terme, notamment les équipements **loués**, les systèmes **complexes** ou les équipements lourds **fabriqués sur plusieurs années**. De plus, étant donné que les contrats à long terme et la nature des biens militaires donnent lieu à des difficultés spécifiques en ce qui concerne les données de base, la décision précise également les cas dans lesquels **des données basées sur une comptabilité de caisse peuvent être acceptées comme approximation des livraisons** lors de dépenses d'équipement militaire, en attendant l'amélioration des données sur base des droits constatés.

1. La location d'équipement militaire

Eurostat considère que, par leur nature, les **risques** liés aux équipements militaires doivent être **assumés par les autorités militaires**, qui sont seules compétentes pour décider si, et quand, utiliser ces équipements durant les conflits et partant, de les exposer en connaissance de cause à des dommages potentiels.

Eurostat a décidé de considérer les locations d'équipement militaire mises en place par le secteur privé **comme des locations financières** et non des locations simples. Cela implique **l'enregistrement d'une acquisition d'équipement par l'Etat et d'une dette de l'Etat à l'égard du bailleur**. Il y a donc un **impact sur le déficit public et la dette publique au moment où l'équipement est mis à la disposition des autorités militaires, et non pas au moment des paiements effectués au titre de la location**. Ces paiements sont alors assimilés au service de la dette, une partie étant enregistrée comme des intérêts et l'autre comme une opération financière.

2. Les contrats à long terme

Dans le cas des **contrats à long terme** qui prévoient la mise à disposition de systèmes complexes, c'est-à-dire des livraisons d'éléments identiques étalées sur une longue période ou des paiements couvrant à la fois la fourniture de biens et de services, les dépenses publiques doivent être comptabilisées au moment de la **livraison effective de chaque élément de l'équipement ou au moment de la fourniture d'un service et non pas au moment de l'achèvement du contrat**.

3. Les équipements lourds construits sur de nombreuses années

En ce qui concerne les **équipements militaires construits sur de nombreuses années**, Eurostat a décidé que le moment correspondant à la dépense publique et, partant, à l'impact sur le déficit public, est **le moment de livraison physique effective du produit final et non pas le moment du transfert de propriété**, qui est souvent échelonné sur la durée de la construction.

4. Le maintien d'une comptabilité de caisse dans des cas réduits

La situation actuelle, dans laquelle la plupart des pays utilisent, pour les dépenses d'équipement militaire, une **comptabilité de caisse pure ou une comptabilité de caisse accompagnée de quelques ajustements limités**, est **acceptable pour Eurostat aux conditions suivantes** :

- si les données de caisse sont corrigées par des données observées et précises sur les sommes à recevoir et les sommes à payer dans le cadre des contrats en question ;

- ou si les données de caisse sont utilisées lorsqu'il s'agit de petites livraisons uniquement, ou sont corrigées pour les livraisons importantes ;

- ou si la date de paiement est proche du moment de la livraison (jusqu'à un an de la date de livraison).

C. LES CONSÉQUENCES DE CETTE DÉCISION EN 2006 POUR LA FRANCE

Les dispositions précédentes **n'ont pas d'effet sur le montant de la dette** (les acomptes versés constituent des dépenses de l'Etat impactant le solde budgétaire de la loi de finances).

Les nouvelles règles définies par Eurostat, applicables dès avril 2006, ont réduit de 1,9 milliard d'euros (dépenses 2005) le déficit au sens du traité de Maastricht de la France, mais non la dette.

Il s'agit en fait d'un effet transitoire, cette réduction de déficit correspondant en effet à une « réserve » de surplus de déficit public pour les années ultérieures. L'impact sur le déficit se produira à la livraison des équipements militaires (à partir de 2011 lors de la livraison de la première FREMM¹ par exemple).

¹ *Frégate multi-mission.*

IV. DES REMARQUES STRUCTURANTES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Vos rapporteurs spéciaux ont pris connaissance du rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et ont estimé que ces remarques et recommandations étaient particulièrement pertinentes. Ils suivront donc avec attention leur impact lors de l'examen de la loi de finances pour 2007.

Synthèse des recommandations du CIAP sur le programme 146 « Equipement des forces »

Le programme 146 représente **10 milliards d'euros** inscrits au titre 5 du projet de loi de finances pour 2006, soit près de **75 %** de l'effort d'investissement global de l'Etat.

Le rapport d'audit a émis les cinq observations suivantes :

1. Sur la finalité et le pilotage du programme

Rappel : le programme 146 permet essentiellement de réaliser les investissements fixés par la loi de programmation militaire (LPM) et est codirigé par le Délégué général de l'armement (DGA) et le chef d'état-major des armées (CEMA). Cette codirection d'un programme est un cas unique.

Le CIAP estime qu'en réalité le rôle du DGA est prédominant sur celui du CEMA. Il constate que le secrétaire général pour l'administration (SGA), en raison de ses compétences budgétaires générales, souhaiterait être associé plus étroitement à ce programme, ainsi que les états-majors des armées, et que l'organisation conjointe de coopération en matériels d'armement (OCCAR) devrait être considérée comme un opérateur du programme 146.

Le CIAP recommande de **séparer un programme d'exécution**, sous la responsabilité du DGA, d'**un programme de définition**, sous la responsabilité du CEMA, le programme 146 étant, dans cette perspective, clairement assimilé à un programme de soutien au programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense ».

Si le programme n'est que l'exécution de la LPM, la responsabilité peut en être laissée au DGA. Si le programme comprend la définition des moyens nécessaires à l'exécution du programme 178, la responsabilité de la direction du programme doit revenir plus nettement au CEMA qui, en l'état, n'a pas, selon le CIAP, consacré assez de personnel et de moyens au pilotage du programme 146.

Le CIAP remarque que la quasi-totalité des **moyens affectés au pilotage** et à la conduite (en particulier en personnel) du programme 146 relève de la **DGA** et recommande en conséquence de rattacher lesdits moyens à ce programme. Le ministère estime que la faiblesse relative des effectifs concernés et leur polyvalence ne justifient pas leur rattachement au programme 146.

a) Le CIAP recommande :

- qu'une **structure légère** reste chargée de l'**évaluation** et de l'évolution du programme 146 ;

- que les **finalités** du programme soient plus clairement **tranchées**, estimant qu'il n'y a pas concordance entre l'accomplissement des objectifs prévus par la LPM et la mise à disposition des forces des équipements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ;

- que l'**OCCAR** soit traité en opérateur, afin que les dépenses rattachées à ce programme (fonctionnaires internationaux, rémunérés par l'OCCAR) soient clairement identifiées.

Sur le **rôle du CEMA et des états-majors**, le CIAP reste prudent estimant qu'il revient aux armées de définir le niveau de pilotage et l'association des uns et des autres aux différentes étapes de réalisation des investissements. Le CIAP recommande toutefois de faire en sorte que les armées restent, dans la durée, capables d'apporter leur contribution effective au fonctionnement du programme 146. Le ministère estime que leur participation au conseil des systèmes de force (CSF) permet d'atteindre cet objectif.

En revanche, l'intervention du SGA au sein du programme 146 paraît infondée au CIAP.

b) Le ministère a indiqué :

- que le **comité financier** animé, par la direction des affaires financières du ministère et les **comités directeurs et de pilotage** de chaque programme permettaient pour l'un d'instruire les dossiers interarmées, et pour les autres les modes de conduite de chaque programme ;

- que les objectifs du programme 146 étaient définis par le Chef de l'Etat et la LPM ;

- que la décision de ne pas considérer l'OCCAR comme un opérateur tenait au caractère non majoritaire du financement français de l'OCCAR.

2. Sur le périmètre du programme et sa structuration en actions et BOP

Le CIAP estime que les **crédits de maintien en condition opérationnelle** (MCO) pourraient être rattachés au programme 146, mais il admet leur affectation au programme 178 pour deux raisons : ceci permet d'éviter l'habituel arbitrage entre MCO et réalisation d'équipements neufs, et c'est l'utilisation faite par les forces qui induit la nécessité du MCO.

La structuration du programme en **actions** (interarmées, terre, air, mer et soutien) est validée avec deux bémols.

a) Le CIAP recommande :

- que la sous-action portant sur le **nucléaire** au sein de l'action 5 « Préparation et conduite des opérations d'armement » (action de soutien) soit affectée à l'action 1 « Equipement de la composante interarmées ». Le ministère s'y oppose en raison de la forte dimension technologique, en amont des programmes d'armes nucléaires, et estime que l'intervention d'un comité mixte dans ce secteur préserve la capacité d'action et de choix du CEMA ;

- que les **fonctions opérationnelles du programme 146** (75 sous-actions permettant d'identifier 40 programmes d'armement, réparties en 27 fonctions opérationnelles, de nature équivalente aux « capacités » de la LPM) devraient **correspondre plus strictement aux « capacités » définies par la LPM** (36 sous-systèmes de forces dits « capacités » et 59 programmes d'armement).

b) La position du ministère

Le ministère indique sur ce point que le choix de répartition des crédits en sous-actions obéit à un objectif de lisibilité mais qu'une autre grille de lecture pourrait être adoptée retraçant mieux l'approche capacitaire. La lisibilité ne serait toutefois pas forcément améliorée compte tenu du caractère polyvalent de nombreux systèmes d'armes et de l'impossibilité de faire correspondre totalement l'organisation du ministère et des armées avec les systèmes de forces.

3. Sur les objectifs et les indicateurs

a) Les conclusions du CIAP

Le CIAP **recommande** que les objectifs du programme 146 soient complétés sur les aspects suivants :

- produire les programmes d'armement au **meilleur coût** au regard des fonctionnalités définies, en se situant, si possible, en référence aux matériels comparables proposés sur le marché mondial ;

- **satisfaire les armées utilisatrices**, tant en qualité des matériels, qu'en minimisation de leur coût de maintenance ;

- respecter les objectifs de la LPM ;

- indiquer, pour **chacune des étapes des programmes d'armement**, les évolutions, en coûts et en délais, par rapport à des valeurs cibles fixées au départ et rappelées chaque année.

Les principales **critiques** formulées sur les indicateurs du programme 146 sont les suivantes :

- ils sont basés sur des **moyennes**, ce qui ne permet pas de savoir s'ils recouvrent des situations correctes homogènes ou des situations contrastées dont la moyenne est correcte ;

- ils prennent en compte des opérations de nature et d'ampleur très différentes, **non pondérées**, ce qui ôte tout sens aux résultats obtenus et même aux évolutions en tendance ;

- ils reposent, en matière de dérive des devis, sur la seule **comparaison des dépenses de l'exercice au budget annuel réajusté**, ce qui gomme toutes les dérives passées sur un même programme et ne permet pas de juger du respect des devis dans la durée de fabrication des équipements.

b) Les réponses du ministère

Le ministère indique qu'une réflexion est en cours, en son sein, sur la **définition d'objectifs d'amélioration de l'efficacité et de la qualité du service rendu**, dès 2007, un indicateur « taux moyen de réalisation des performances techniques des équipements » sera en place.

Sur la **dérive des coûts**, le ministère indique qu'elle est suivie avec précision par les différents services concernés et que les difficultés rencontrées dans la réalisation des programmes d'armement seront détaillées dans les rapports annuels de performance. Il ne semble donc pas souhaiter présenter de nouveaux indicateurs dans ce domaine.

Sur la **mise en place d'outils informatiques** permettant l'acquisition et le traitement automatisé des données utiles aux indicateurs, le ministère partage l'analyse du CIAP et annonce dans ce domaine un rapide travail de réflexion et de développement des outils nécessaires.

4. Sur la déclinaison du programme et les systèmes d'information

La déclinaison du programme dans les structures opérationnelles ne semble pas satisfaisante, le lien entre responsable de BOP (DGA) et officier de cohérence du programme (OCP dépendant de l'EMA) est trop complexe et leurs objectifs ne convergent pas toujours.

a) Le rapport recommande :

- de mettre en place une **structure de coordination** du contrôle de gestion du programme ;

- de doter les **responsables du BOP** de **pouvoirs réels** sur les crédits dont la gestion leur incombe, en fonction des règles qui leur sont fixées par les seuls responsables de programme afin de permettre l'exercice de la fongibilité des crédits ;

- de **simplifier les procédures liées à la conduite des opérations d'armement** (CSF, commission exécutive permanente -CEP- présidée par le DGA, officiers de cohérence opérationnelle -OCO- par systèmes de forces, comité CEMA, DGA et SGA pour la VAR, version actualisée du référentiel de la LPM, OCP et responsable du BOP). Ainsi, il ne semble pas clair à ce jour de savoir si la CEP est toujours responsable de l'affectation des autorisations d'engagement à un programme.

Enfin, les **systèmes d'information** paraissent encore trop lacunaires et le CIAP estime qu'une structure de coordination des systèmes d'information du programme doit être mise en place avec des objectifs précis et pressants.

b) Le ministère a indiqué en réponse :

- que la coordination du contrôle de gestion était assurée par le **comité de pilotage** ;

- que le respect de la LPM impliquait un **suivi particulier** de certains crédits mais que ceci ne mettait pas en cause la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF ;

- que le **toilettage de l'instruction 31475** était en cours et permettait de faire évoluer la CEP, de généraliser à l'ensemble du ministère tout ou partie des règles régissant les crédits de la LPM, de définir les responsabilités propres de chaque acteur, de renforcer les procédures de contrôle associées au suivi des opérations, et de déterminer des opérations dont les spécificités rendent pertinent un accompagnement et un suivi spécifique.

5. Sur la justification au premier euro (JPE)

Le CIAP estime que le ministère de la défense doit fournir un réel effort dans ce domaine.

a) Le CIAP formule trois remarques :

- il estime que **la JPE n'est pas suffisamment claire** pour suivre la **réalisation de la LPM** et propose de donner pour les 40 principaux programmes les impacts financier et capacitaire prévisionnels. Les opérations d'armement les plus importantes pourraient également être justifiées, dans une vision pluriannuelle, en situant les dotations de l'année dans la suite des dépenses déjà effectuées, comparées aux prévisions d'origine de la programmation cumulées jusqu'à l'année en cause, et mis en regard du point d'avancement technique que ces crédits devaient et auraient dû permettre d'atteindre ;

- il estime que **la DGA** doit justifier la répartition des équivalents temps plein travaillé (**ETPT**) au sein du programme, les flux d'entrée-sortie, le repyramidage et le détail des mesures transversales ;

- enfin, il note que les **dépenses de fonctionnement et d'intervention** pourraient être justifiées de façon beaucoup plus précise (les sommes allouées en intervention et au CEA ne sont pas justifiées).

b) Sur les recommandations plus précises du rapport d'audit, le ministère a apporté les précisions suivantes :

- le souci de constater les écarts entre les prévisions et la LPM est constant ;

- le tableau présentant les **AE des principaux programmes** est présenté à la commission de la défense dans le cadre du contrôle parlementaire de l'exécution du budget. Le ministère ne semble pas souhaiter faire figurer ce tableau dans le « bleu » ;

- la DGA est déjà engagée sur la voie d'une **meilleure justification des effectifs**, des améliorations ont été apportées sur la fiabilisation des informations contenues dans les outils de gestion et de rémunération, ainsi que sur une meilleure simulation des flux prévisionnels des effectifs ;

- certaines JPE ne peuvent être détaillées compte tenu de la classification « **Secret défense** » (notamment les crédits d'intervention gérés par le CEA) ;

- les indicateurs décrivant globalement le respect des jalons, la maîtrise des coûts et l'efficacité des dépenses pourront être inspirés des documents que la direction des applications militaires fournit dans le cadre du contrôle de gestion prévu par le contrat d'objectifs 2006 du CEA/DAM ;

- la réalisation d'un **tableau de synthèse** permettant de mesurer l'impact financier global en termes d'hypothèses retenues serait **redondante** avec les instruments structurants (LPM, VAR) qui encadrent déjà la réalisation du programme 146 ;

- enfin, le ministère ne souscrit pas à la recommandation visant à mettre en place un programme d'amélioration de la JPE centré sur la mobilisation des systèmes d'information, les approches pluriannuelles et la comparaison pour les grands programmes d'armement avec la LPM.

Il estime que les fiches JPE relatives au projet de loi de finances 2006 ont été satisfaisantes pour les parlementaires (les rapports de MM. Cornut Gentille et Dulait sont cités, celui de vos rapporteur spéciaux plus réservés sur ce point, ne l'est pas). Toutefois, le ministère a annoncé un **programme d'amélioration des JPE** avec l'aide d'un cabinet extérieur.

GLOSSAIRE

AE	Autorisations d'engagement
BOP	Budget opérationnel de programme
CEA	Commissariat à l'Energie atomique
CEMA	Chef d'Etat-major des armées
CEP	Commission exécutive permanente
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CSF	Conseil des systèmes de force (CSF)
DAM	Direction des applications militaires
DGA	Délégué général de l'armement
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FREMM	Frégates multi-missions
JPE	Justification au premier euro
LPM	Loi de programmation militaire
MCO	Maintien en condition opérationnelle
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en matière d'armement
OCO	Officiers de cohérence opérationnelle
OCP	Officier de cohérence du programme
OPEX	Opérations extérieures
SGA	Secrétariat général pour l'Administration

**MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU
GOUVERNEMENT »**
MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux

	Pages
I. L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2005 : L'ABSENCE D'ÉCARTS MAJEURS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS	90
<i>A. LA FIN DE LA SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE</i>	90
<i>B. UNE FORTE SOUS-ÉVALUATION DES FONDS SPÉCIAUX</i>	91
II. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF : UNE ATTENTION ACCRUE À LA MESURE DE LA PERFORMANCE	91
<i>A. UNE MESURE PLUS FINE DE LA PERFORMANCE DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE</i>	92
<i>B. DE RÉELLES MARGES DE PROGRESSION DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE</i>	92
1. Le développement du contrôle interne de gestion	92
2. Un faible recours à la fongibilité asymétrique	92

La mission « Direction de l'action du gouvernement » regroupe l'essentiel des crédits relevant des services du Premier ministre, correspondant à des fonctions d'état-major, précédemment éclatés, sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959 qui régit encore le projet de loi de règlement pour 2005, entre quatre fascicules budgétaires : les services généraux du Premier ministre, la fonction publique, le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et le Commissariat général du Plan, devenu le Centre d'analyse stratégique suite à la parution du décret n° 2006-260 du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique.

Vos rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », François Marc et Michel Moreigne, étaient respectivement en charge, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, des budgets des services généraux du Premier ministre et du SGDN.

Compte tenu de la nature très hétérogène des crédits des services du Premier ministre relevant de la mission « Direction du gouvernement », il est évidemment difficile de définir une stratégie ministérielle cohérente, déclinée ensuite en stratégies de performance associées à chaque programme, préalablement à la définition des objectifs et indicateurs de performance. Cette difficulté consubstantielle à la mission « Direction de l'action du gouvernement » ne doivent toutefois pas obérer les **efforts nécessaires pour établir les stratégies de performance**, plus particulièrement en ce qui concerne les crédits du programme « Fonction publique » qui regroupent des dépenses d'action sociale interministérielle et les moyens de fonctionnement des instituts régionaux d'administration (IRA) et de l'Ecole nationale d'administration (ENA).

I. L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2005 : L'ABSENCE D'ÉCARTS MAJEURS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

Si l'exécution budgétaire 2005 ne fait pas apparaître d'écart majeur par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative, deux sujets récurrents ont plus particulièrement retenu l'attention de vos rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », et plus particulièrement de votre ancien rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre (SGPM) : le taux de consommation des crédits et les fonds spéciaux.

A. LA FIN DE LA SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

Conformément aux observations formulées par votre ancien rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre lors

de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, le taux de consommation des crédits continue d'augmenter pour tendre vers 100 %.

Ce taux, longtemps inférieur à 80 %, avait dépassé 94 % en 2004 et atteint désormais 99 % : cette amélioration traduit **une sincérité budgétaire accrue**.

B. UNE FORTE SOUS-ÉVALUATION DES FONDS SPÉCIAUX

En revanche, **les fonds spéciaux**, dont le champ est désormais limité aux actions liées à la sécurité, **sont apparus, une fois de plus, fortement sous-évalués**.

Les dépenses ordonnancées en 2005 ont atteint 58,55 millions d'euros, ce qui correspond à un niveau supérieur de 55 % (soit 20,8 millions d'euros) aux prévisions de la loi de finances initiale (37,77 millions d'euros).

Si l'évaluation précise des besoins de financement des fonds spéciaux est par nature difficile à établir, le décalage entre la prévision et l'exécution budgétaire s'avère d'autant plus regrettable que cet écart avait diminué progressivement depuis 1992, date à laquelle les crédits supplémentaires atteignaient un point haut (18,3 millions d'euros) dépassé en 2005.

Vos rapporteurs spéciaux escomptent que le projet de loi de finances pour 2007 corrigera la sous-dotation chronique des fonds spéciaux.

II. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF : UNE ATTENTION ACCRUE À LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le tome 2 du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2007, fait apparaître une **volonté de mieux mesurer la performance des services du Premier ministre**.

Toutefois, les services relevant désormais de la mission « Direction de l'action du gouvernement », elle-même difficilement identifiable à une politique publique au sens de l'article 7 de la LOLF¹, disposent encore de **marges de progression dans la mise en œuvre de la LOLF**.

¹ « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

A. UNE MESURE PLUS FINE DE LA PERFORMANCE DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Le rapport présenté par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2007 **affine les objectifs et indicateurs de performance** :

- conformément aux observations formulées par vos rapporteurs spéciaux devant votre commission des finances, le 13 juin dernier, à l'issue de leur mission de contrôle budgétaire sur le Centre d'analyse stratégique effectué en application de l'article 57 de la LOLF, de nouveaux indicateurs mesurent la diffusion des travaux du CAS afin d'« *éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue* » ;

- d'autres objectifs concourent aussi à mieux mesurer l'action de l'ensemble des services du Premier ministre, comme la sécurité des systèmes d'information (incombant au SGDN) et la diffusion de la télévision numérique terrestre (TNT), relevant du CSA.

Ces réelles avancées prennent en compte les demandes récurrentes de vos rapporteurs spéciaux, formulées notamment lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005 : **la mesure de la performance doit concerner la majeure partie des crédits relevant du programme « Coordination du travail gouvernemental »** de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

B. DE RÉELLES MARGES DE PROGRESSION DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

1. Le développement du contrôle interne de gestion

Probablement en raison de leur faible taille, les services du Premier ministre n'ont pas encore réellement mis en place de contrôle interne de gestion.

A défaut d'établir un tel dispositif au niveau ministériel, des réflexions devraient être conduites en ce sens dans les plus grandes administrations composant les services du Premier ministre, aux missions clairement identifiées, tels le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ou la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

2. Un faible recours à la fongibilité asymétrique

Des expérimentations de fongibilité asymétrique des crédits de dépenses de personnel ont été conduites, en 2005, au sein des services généraux du Premier ministre, comme dans la plupart des autres ministères.

Dans son rapport sur l'exécution du budget 2005, la Cour des comptes observe que la fongibilité asymétrique « *n'a pas joué* »¹.

Sans doute faut-il considérer que la dispersion des crédits des services du Premier ministre entre de nombreuses directions ou services d'état-major constitue un obstacle à l'exercice de la fongibilité asymétrique. Toutefois, force est de constater que ce levier de la réforme budgétaire n'a pas été utilisé.

*

* *

En conclusion, vos rapporteurs spéciaux apprécient les efforts conduits par les services de la mission « Direction de l'action du gouvernement », par nature très hétérogène, pour y « acclimater » la LOLF, mais jugent nécessaire de prolonger les efforts tendant à une meilleure mesure de la performance, adaptée à certaines spécificités qui impliquent de laisser une marge de manœuvre à cette mission par définition hors normes.

¹ Cour des comptes, « *Les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat. Exercice 2005* », p. 327.

MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »
Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial

	Pages
I. APERCU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2005.....	96
<i>A. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE A PERTURBÉ L'EXÉCUTION 2005.....</i>	<i>98</i>
<i>B. LES REPORTS DE 2004 VERS 2005 ONT ÉTÉ TRÈS IMPORTANTS ET SOULÈVENT UN PROBLÈME DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....</i>	<i>99</i>
<i>C. QUELLES SONT LES DETTES DU MINISTÈRE AU 31 DÉCEMBRE 2005 ?</i>	<i>100</i>
II. REMARQUES SPÉCIFIQUES À CERTAINES DÉPENSES ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	101
<i>A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AMÈNE À S'INTERROGER SUR LA STRUCTURE MINISTÉRIELLE</i>	<i>101</i>
<i>B. LES EXPÉRIENCES DE RÉORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS MENÉES EN 2005 DOIVENT ÊTRE DÉVELOPPÉES.....</i>	<i>102</i>
<i>C. LES ENJEUX COMMUNAUTAIRES DOIVENT ÊTRE MIEUX PRIS EN COMPTE.....</i>	<i>103</i>

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2005

Dans le cadre de l'exécution de la loi de finances pour 2005, qui a **précédé la mise en œuvre complète de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, la section « Ecologie et développement durable » recouvre des crédits aujourd'hui répartis au sein de la mission « Ecologie et développement durable » et du programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Afin de préparer le passage à la mise en œuvre complète de la LOLF, **certains crédits ont toutefois fait l'objet d'une expérimentation de la gestion en « mode LOLF »**, avec la mise en place de dotations globalisées dans quatre régions et d'une dotation globalisée au profit de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le tableau qui suit retrace les conditions générales d'exécution des crédits 2005 :

Règlement définitif de la section "Ecologie et développement durable" pour 2005

(en euros)

	Crédits initiaux				Origine des ouvertures et annulations de crédits				Crédits disponibles <i>F=A+B+C+D+E</i>	Dépenses constatées			Modifications de crédits demandées par le présent projet de loi de règlement		Reports sur la gestion 2006 <i>I=F-I+J+K</i>	
	A	B	C	D	E	Reports de la gestion 2004	Transferts répartition	Fonds de concours, dons et legs		G	H	I=G+H	J	K		
<i>Enchâinement</i>																
Titre III - Moyens des services	275 301 785	-8 818 051	10 035 929	-138 873 104	3 015 254				140 661 813	132 449 406,74	-954 464,47	16 578,06	7 561 440,79		1 622 008	
Titre IV - Interventions publiques	342 542 605	-1 395 788	1 095 168	-641 152	23 000				341 623 833	340 371 990,77	-11 960,00		1 263 802,23		0	
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	79 887 000	-10 786 440	10 546 100	-20 000	11 156 701				90 783 361	80 079 205,02	0		8 088 086,98		2 615 869	
Titre VI - Subventions accordées par l'Etat	128 810 000	-10 000 000	166 422 744	-10 000 000	0				275 232 744	273 633 991,84	-849,07		1 599 601,23		0	
Total	826 541 390	-31 000 279	188 099 941	-149 534 256	14 194 955				848 301 751	826 534 594,37	-967 273,54	16 578,06	18 512 931,23		4 237 877	

Source: projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005, annexes

A. LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE A PERTURBÉ L'EXÉCUTION 2005

L'exécution 2005 a été perturbée par les mesures de régulation budgétaire prises au cours de l'exercice.

Une réserve de précaution a, en effet, été mise en place le 10 février 2005, entraînant le gel de 48,6 millions d'euros en autorisations de programme (AP) et 6 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Un gel supplémentaire a été réalisé le 15 juillet 2005, portant sur 45 millions d'euros en crédits de paiement, auxquels s'ajoutaient 15,9 millions d'euros de CP sur les crédits reportés de 2004 vers 2005.

La réserve de précaution a été aménagée le 21 octobre 2005, afin de maintenir un gel sur 78,6 millions d'euros d'AP et 29,2 millions d'euros de CP. Le gel de CP s'est traduit par une annulation totale dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005, tandis que les gels d'AP n'ont été levés qu'à la fin du mois de décembre.

Outre les difficultés générales de gestion induites par ces mesures, le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial qu'« *il devient dès lors difficile d'estimer les insuffisances liées aux mesures de régulation des dotations du ministère au regard de ses besoins. A coup sûr, ces gels ont restreint ou conduit à reporter des projets immobiliers. Les efforts de la Ministre pour retrouver la disponibilité des crédits de paiement gelés en matière de versement des crédits de paiement sur les subventions d'investissement ont permis de limiter les retards de versement qui constituent le point noir de la gestion du ministère depuis plusieurs années. Pour le reste, la programmation du début de l'année avait intégré des degrés de priorités des opérations à engager pour anticiper les conséquences des mesures de régulation. L'impact de ces dernières a été géré en réduisant la part de la programmation pouvant être engagée au fur et à mesure des décisions de mise en réserve des crédits* ».

Ces mesures de régulation budgétaire se sont également traduites par des **reports de charges** sur les exercices à venir.

B. LES REPORTS DE 2004 VERS 2005 ONT ÉTÉ TRÈS IMPORTANTS ET SOULÈVENT UN PROBLÈME DE SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les reports de la gestion 2004 vers la gestion 2005 ont été considérables, puisqu'ils se sont élevés à **188,1 millions d'euros**, soit l'équivalent de **22,8 % des crédits initiaux**.

L'ampleur des reports soulève un problème de sincérité de la loi de finances initiale, ce qui avait été relevé par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005¹.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, le ministre de l'écologie et du développement durable, alors M. Serge Lepeltier, avait en effet annoncé que 141 millions d'euros seraient inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, afin de compléter les moyens dont disposerait son ministère en 2005 pour mener ses politiques : 130 millions d'euros pour abonder les crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 8 millions d'euros pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et 3 millions d'euros au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Votre rapporteur spécial relève que **le financement des établissements publics sous tutelle et tout particulièrement de l'ADEME, qui avait donné lieu à des « acrobaties budgétaires » en 2004² et 2005, a trouvé une solution dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, par le biais d'affectation du produit de certaines taxes :**

- l'ADEME recevra désormais le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, dont le produit s'élève à **170 millions d'euros**, ainsi que le produit de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes (environ **12 millions d'euros**) ;

- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres percevra 80 % du droit de francisation et de navigation, soit des recettes d'environ **28 millions d'euros** pour le Conservatoire ;

- l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) s'est vu attribuer le produit de droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser, soit **6 millions d'euros**.

Au total, les recettes fiscales nouvelles affectées aux établissements publics sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable atteindraient donc **216 millions d'euros**, soit l'équivalent de **35 % des crédits de la mission « Ecologie et développement durable »**. Cette solution, qui

¹ Pour une vue globale de l'analyse de votre rapporteur spécial sur le budget 2005, se reporter à l'annexe n° 9 au rapport général n° 74 (2004-2005).

² Les crédits budgétaires avaient été complétés en 2004 par voie de fonds de concours, via une contribution de 210 millions d'euros versée par quatre agences de l'eau.

apparaît comme une opération de débudgétisation, est toutefois **plus conforme à la sincérité budgétaire que les arrangements retenus en 2004 et 2005.**

C. QUELLES SONT LES DETTES DU MINISTÈRE AU 31 DÉCEMBRE 2005 ?

Les auditions des responsables de programme auxquelles a procédé votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 et l'analyse des crédits des différents programmes montrent que la mission « Ecologie et développement durable » est confrontée à un équilibre difficile entre le paiement des dettes et le lancement d'opérations nouvelles¹.

A cet égard, le ministère de l'écologie et du développement durable a estimé que sa « dette »² **atteignait au 31 décembre 2004 près de 480 millions d'euros.** Il précise que « *la part de l'ADEME s'élevait à 338 millions d'euros. Celle des autres établissements est de 15 millions d'euros. Celle de la recherche (hors subvention aux établissements publics) est de 10 millions d'euros. Dès lors, les dettes accumulées sur les opérations gérées par les services déconcentrés et l'administration centrale et imputées sur les chapitres 57-20 et 67-20 au titre de la direction de la prévention des pollutions et des risques, la direction de la nature et des paysages et la direction de l'eau, portent sur un total de 107 millions d'euros. Les déclarations des services portent sur un total de 101 millions d'euros* ».

Pour l'exercice 2005, le ministère de l'écologie et du développement a indiqué à votre rapporteur spécial que :

- en matière de **dépenses de logistique**, le montant des impayés devrait être équivalent à celui observé les années antérieures, sans préciser le montant de ces impayés ;

- s'agissant de la **direction de la prévention des pollutions et des risques**, sur le chapitre 57-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement », toutes les factures reçues à la fin 2005 ont été payées, mais le ministère attend début 2006 des factures représentant des **montants importants en cours d'évaluation**. Il précise que **des intérêts moratoires ont dû être payés sur certains contrats**. D'autre part, sur le chapitre 67-20 « Protection de la nature et l'environnement. Subventions d'investissement », le montant des impayés à la fin de l'exercice 2005 s'élève à environ **9,9 millions d'euros**, dont 5 millions d'euros environ auprès des collectivités territoriales, qui ont dû de ce fait financer des avances de trésorerie importantes ;

¹ Sur ce point, se reporter à l'annexe n° 11 de votre rapporteur spécial au rapport général n° 99 (2005-2006).

² Cette notion de dette, qui se fonde sur les restes à payer de l'ensemble des services centraux et déconcentrés, recouvre en fait le retard des paiements des opérations d'investissement par rapport à l'échéancier théorique des paiements d'une opération d'investissement.

- pour les **opérations relatives à la nature et aux paysages**, la majorité des impayés relève d'opérations d'investissements conduites soit par des gestionnaires d'espaces naturels ou de sites à préserver, soit par des établissements publics comme les parcs nationaux, le total des dettes peut être compris **entre 10 et 15 millions d'euros** ;

- s'agissant de la **politique de l'eau**, si l'on prend en compte les seules dépenses obligatoires au 31 décembre 2005, les dettes (hors subventions pour charges de service public) s'élèvent globalement à **37,1 millions d'euros**. Selon d'autres données recueillies par votre rapporteur spécial, le **total des reports de charges en investissements** arrêté au 9 janvier 2006 au titre des crédits gérés par la direction de l'eau était évalué à **123,26 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial souhaite que l'examen du présent projet de loi de règlement permette de préciser les montants en cause et de mettre en évidence les marges de manœuvre du ministère à l'avenir. Il interrogera donc la ministre de l'écologie et du développement durable sur ce point dans le cadre du débat spécifique qui se tiendra en séance publique le mercredi 28 juin 2006.

II. REMARQUES SPÉCIFIQUES À CERTAINES DÉPENSES ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AMÈNE À S'INTERROGER SUR LA STRUCTURE MINISTÉRIELLE

La mise en œuvre de la LOLF s'est traduite par la mise en place d'une mission « Ecologie et développement durable » composée de trois programmes : « **Prévention des risques et lutte contre les pollutions** » (28,3 % des crédits de la mission en 2006), « **Gestion des milieux et biodiversité** » (25 % des crédits de la mission) et « **Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable** » (46,7 % des crédits de la mission).

La politique de l'eau est répartie entre les deux programmes de politiques : « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité ».

Les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 ont fait apparaître que les responsables de programme avaient tendance à raisonner toujours comme directeurs d'une administration centrale, et ainsi à séparer les actions relevant de la direction de l'eau de celles relevant de leur propre direction. **Ceci conduit à s'interroger sur la manière de conduire l'exécution des programmes** : envisagerait-on de ne pas faire jouer la fongibilité au sein des programmes entre les actions relevant de la direction de l'eau et celles relevant des autres directions ?

L'absence d'un programme « eau » au sein de la mission « Ecologie et développement durable » ne doit pas conduire à un jeu de renvoi des responsabilités administratives. De ce point de vue, votre rapporteur spécial estime qu'une réorganisation de la direction de l'eau en fonction des programmes définis actuellement devrait être étudiée.

Cette réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, prévue par le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques actuellement en cours de navette parlementaire, entraînera le transfert de la grande majorité des crédits d'intervention actuellement inscrits sur la mission « Ecologie et développement durable » et gérés par la direction de l'eau vers ce nouvel établissement public¹.

B. LES EXPÉRIENCES DE RÉORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS MENÉES EN 2005 DOIVENT ÊTRE DÉVELOPPÉES

L'exercice 2005 a vu l'expérimentation d'un rapprochement entre les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Les premiers retours sur ces expériences se révélant positifs, ils doivent conduire à envisager des regroupements. **L'expérimentation devant s'achever le 30 juin 2006, votre rapporteur spécial souhaite connaître les intentions du ministère sur ce point.**

Par ailleurs, il souhaite, de manière plus globale, qu'un effort soit mené pour simplifier l'organisation de l'ensemble des services déconcentrés contribuant à la mise en œuvre de la mission « Ecologie et développement durable ».

Au-delà de l'organisation des administrations à l'échelon déconcentré se pose également la question des modes d'action. A cet égard, **une réflexion devrait être menée pour simplifier l'organisation des polices de l'environnement, aujourd'hui très éclatée, puisque l'on dénombre au total 24 polices distinctes.**

¹ Sur ce point, se reporter notamment au commentaire de l'article 41 du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques au sein de l'avis n° 273 (2004-2005) de votre rapporteur spécial.

C. LES ENJEUX COMMUNAUTAIRES DOIVENT ÊTRE MIEUX PRIS EN COMPTE

Votre rapporteur spécial a pu constater, à l'occasion d'une mission de contrôle exercée au cours du premier semestre 2006¹ en application de l'article 57 de la LOLF, que **l'application du droit communautaire de l'environnement représente un véritable enjeu pour le ministère de l'écologie et du développement durable**, qui est directement responsable de 82 procédures en manquement précédant un premier arrêt de la Cour. En outre, si la Commission européenne confirme la clôture du contentieux relatif à Natura 2000, **dix affaires environnementales ayant déjà entraîné la condamnation de la France pour manquement resteront pendantes, ce qui représente un risque financier compris entre 109 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros au titre des seules condamnations forfaitaires.**

Votre rapporteur spécial souhaite connaître les suites que le **ministère de l'écologie et du développement entend donner aux propositions formulées par votre rapporteur spécial pour remédier à cette situation, qui affaiblit le crédit de la France sur la scène européenne. Il interrogera donc la ministre de l'écologie et du développement durable sur ce point dans le cadre du débat spécifique qui se tiendra en séance publique le mercredi 28 juin 2006.**

¹ « *Changer de méthode ou payer : la France face au droit communautaire de l'environnement* », rapport d'information n° 342 (2005-2006) de votre rapporteur spécial.

**MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »
M. Gérard LONGUET, rapporteur spécial**

	Pages
I. A-T-ON VRAIMENT COMMENCÉ À MIEUX RÉPARTIR LES MOYENS EN 2005 ?	106
<i>A. DES ENGAGEMENTS ONT ÉTÉ PRIS POUR L'ANNÉE 2005...</i>	106
<i>B. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS</i>	107
II. QUELS SONT LES RÉSULTATS DES ZONES D'ÉDUCATION PRIORITAIRES (ZEP) ET DES RÉSEAUX D'ÉDUCATION PRIORITAIRE (REP) ?	108
<i>A. LA TENTATION DU SAUPOUDRAGE DES AIDES À L'ÉDUCATION PRIORITAIRE</i>	108
<i>B. L'ÉCART ENTRE LES RÉSULTATS DES ÉTABLISSEMENTS RELEVANT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE ET LES AUTRES NE DIMINUE PAS DANS L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRÉ</i>	108
<i>C. CET ÉCART DIMINUE TOUTEFOIS LÉGÈREMENT DANS L'ENSEIGNEMENT DU SECOND DEGRÉ</i>	109
III. COMMENT ÉVOLUENT LES REMPLACEMENTS DES ENSEIGNANTS ABSENTS ?	109
<i>A. DES TITULAIRES REMPLAÇANTS QUI RESTENT RELATIVEMENT SOUS-UTILISÉS</i>	110
<i>B. LES EFFETS DU NOUVEAU SYSTÈME DE REMPLACEMENTS DE COURTE DURÉE NE SONT PAS ENCORE VISIBLES</i>	111

A titre liminaire, votre rapporteur spécial tient à souligner qu'il a apprécié les efforts du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour lui transmettre dans le délai imparti un certain nombre d'indicateurs de performance au titre de l'année 2005.

Ces informations ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements. Mais, sans doute du fait de la nouveauté de l'exercice, ils demeurent très parcellaires.

Il serait souhaitable, au vu de ce que doit devenir la discussion du projet de loi de règlement du budget en mode LOLF, qu'à l'avenir le Parlement puisse disposer d'un panorama plus complet de la performance de la mission « Enseignement scolaire ».

I. A-T-ON VRAIMENT COMMENCÉ À MIEUX RÉPARTIR LES MOYENS EN 2005 ?

A. DES ENGAGEMENTS ONT ÉTÉ PRIS POUR L'ANNÉE 2005

Dans son rapport¹ consacré aux crédits de l'enseignement scolaire pour l'année 2005, votre rapporteur spécial avait particulièrement insisté sur la nécessité de mieux répartir les moyens humains selon les niveaux d'enseignement et les académies.

En effet, votre rapporteur spécial constatait que la densité et la répartition de la population sur le territoire avaient évolué durant les années 90, entraînant des modifications des populations scolaires. A titre d'illustration, il évoquait les départements du Massif central, du Nord-est et du Nord de la France, qui avaient connu une baisse d'effectifs supérieure à 12 % dans le premier degré, tandis que le Midi méditerranéen, la Haute-Garonne et la Haute-Savoie avaient vu leur population scolaire augmenter. De même, il soulignait que le premier degré connaissait une augmentation de ses effectifs d'élèves (+ 23.800 en 2003, + 61.000 prévus en 2004, + 58.400 prévus en 2005) alors que le second degré faisait face à une baisse de ses effectifs d'élèves (- 36.600 prévus en 2004, - 44.700 prévus en 2005).

En conséquence, il concluait que **des redéploiements de moyens s'imposaient, et ce, d'autant plus que leur répartition était très inégale.**

Votre rapporteur spécial se **félicitait donc des mesures de redéploiement entre les niveaux** prévues par le projet de budget de l'enseignement scolaire, avec la création de postes supplémentaires dans le premier degré pour faire face à l'augmentation du nombre d'élèves, et la

¹ *Rapport général n° 74 (2004-2005) – tome III – annexe 24 de M. Gérard Longuet, Enseignement scolaire « Pour une offre scolaire pertinente ».*

suppression de postes dans le second degré compte tenu de la baisse importante dans les effectifs.

Il constatait par ailleurs avec satisfaction que **l'amélioration de la répartition géographique des moyens entre académies** figurait parmi les objectifs assignés aux programmes de l'enseignement scolaire dans l'avant-projet de rapport annuel de performances, et que le ministère avait engagé des politiques de redéploiement des moyens entre académies d'une ampleur sans précédent, car jouant non plus seulement sur la répartition des nouveaux emplois (les « flux »), mais aussi sur leur « stock ».

B. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Au moment de juger la traduction concrète de cette ambition politique, **les résultats semblent contrastés.**

D'une part, le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale dite « équilibrée », c'est-à-dire à plus ou moins 2 % près du niveau de son besoin calculé d'encadrement, augmente légèrement. Ainsi, pour ce qui concerne aujourd'hui les contours du programme « Enseignement scolaire public du premier degré », 17 académies ont reçu une dotation équilibrée en 2005, contre 15 en 2004. Pour ce qui est devenu le programme « Enseignement scolaire public du second degré », ce chiffre s'élève à 24 académies, soit un peu plus qu'en 2004 (22 académies), mais un peu moins que les prévisions affichées (26 académies). **A ce sujet, il serait aussi intéressant de savoir combien d'académies reçoivent des dotations globales très éloignées (dans un sens ou dans l'autre) de la dotation théorique, car c'est là que se creusent les principales inégalités.**

D'autre part, votre rapporteur spécial constate que le pourcentage d'établissements du second degré à faibles effectifs a encore augmenté en 2005, aussi bien pour les collèges (6,7 % contre 6,6 % en 2004) que pour les lycées professionnels (8,4 % contre 8,1 % en 2004 et 7,8 % en 2003).

Les limites d'amélioration de la répartition des crédits du ministère se rencontrent également dans l'univers de l'éducation prioritaire.

II. QUELS SONT LES RÉSULTATS DES ZONES D'ÉDUCATION PRIORITAIRES (ZEP) ET DES RÉSEAUX D'ÉDUCATION PRIORITAIRE (REP) ?

A. LA TENTATION DU SAUPOUDRAGE DES AIDES À L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

L'exploitation des données concernant les ZEP et les REP nécessite d'avoir à l'esprit les quelques rappels chiffrés qui suivent :

- **les élèves étudiant en ZEP et en REP représentaient, en 2004** (votre rapporteur spécial n'a pas pu obtenir dans les délais de données plus récentes), **21,4 % de la population scolaire du second degré** ; il convient de rappeler que les données concernant les établissements du premier degré ne sont plus disponibles depuis la rentrée 1999, en l'absence de constat de rentrée ;

- le ministère estime qu'un élève de l'éducation prioritaire coûte en moyenne entre 10 % et 15 % de plus qu'un élève scolarisé hors éducation prioritaire. La principale traduction de la priorité accordée aux ZEP et aux REP est le nombre un peu plus faible des effectifs par classe ; ainsi, en moyenne, **les classes des écoles et des collèges des ZEP et des REP comptent 2 élèves de moins que les autres**. Ainsi, par exemple, un enseignant en collège de ZEP ou de REP a en charge, en moyenne, 21,1 élèves alors qu'un enseignant dans les collèges publics ne relevant pas de l'éducation prioritaire en a, en moyenne, 23,4.

Ces quelques chiffres invitent à se demander si le concept même d'éducation prioritaire n'a pas été dévoyé au fil du temps. A partir du moment où un trop large public est concerné par l'éducation prioritaire, en pratique plus personne n'est prioritaire. Il existe en tout cas un vrai risque de « donner trop peu à trop de monde » pour reprendre une expression employée par le ministre lui-même¹. **La définition de 249 nouveaux réseaux « vraiment prioritaires », les réseaux « ambition réussite », dans le plan de relance de l'éducation prioritaire présenté le 8 février 2006 par M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, semblent donc aller dans le bon sens**. Il se pourrait donc qu'à l'avenir, ce soit la progression des sous-indicateurs liés à ces réseaux qui fournissent les résultats les plus intéressants quant à l'efficacité réelle des moyens supplémentaires investis au titre de la politique de l'éducation prioritaire.

¹ *Propos de M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, tenus à l'occasion de la conférence de presse consacrée aux grands axes de la relance de l'éducation prioritaire, le 13 décembre 2005.*

B. L'ÉCART ENTRE LES RÉSULTATS DES ÉTABLISSEMENTS RELEVANT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE ET LES AUTRES NE DIMINUE PAS DANS L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRÉ

En 2005, tout comme en 2004 et en 2003, un élève a une probabilité 1,8 fois plus élevée d'entrer en 6^{ème} avec au moins un an de retard quand son école se situe en ZEP-REP que si elle est en-dehors de l'éducation prioritaire.

Le handicap ne semble donc pas s'atténuer (ni s'accroître, il est vrai) au fil des années. Il est même quelque peu encourageant de constater qu'en 2005, cette stabilité du ratio traduit une baisse de la proportion des élèves entrant en retard en 6^{ème}, aussi bien en ZEP-REP (de 30 % à 28,8 %) qu'hors ZEP-REP (de 16,9 % à 15,8 %).

Pendant, l'hétérogénéité de l'univers de l'éducation prioritaire ressort bien quand on constate que le taux de retard des élèves au moment de l'entrée en 6^{ème} atteint 35,7 % dans les écoles des réseaux « ambition réussite », contre 17 % en dehors de ces réseaux. Il est donc notable que l'intégration dans les statistiques des élèves ZEP-REP hors réseaux « ambition réussite » impacte à peine la performance des élèves hors ZEP-REP, les résultats des nouveaux réseaux « ambition réussite » étant nettement plus dégradés. **C'est donc bien sur ces établissements qu'il convient de cibler l'effort en matière d'enseignement.**

C. CET ÉCART DIMINUE TOUTEFOIS LÉGÈREMENT DANS L'ENSEIGNEMENT DU SECOND DEGRÉ

L'écart entre les pourcentages de réussite au brevet des élèves en ZEP-REP et des élèves hors ZEP-REP a légèrement décrû en 2005 : alors que les élèves non issus de l'éducation prioritaire connaissent en 2005 le même taux de succès qu'en 2004 (79,2 %), **les élèves d'établissements situés en ZEP ou en REP ont progressé**, passant de 67,6 % en 2004 à 68,4 % de réussite en 2005. L'écart s'est donc réduit de 11,6 points à 10,8 points en 2005.

Mais, là encore, il reste à démontrer que cette progression a bien concerné les élèves les plus prioritaires, à savoir les élèves scolarisés dans des collèges « ambition réussite ». Le taux de succès au brevet de ces derniers ne s'est élevé qu'à 60,9 % en 2005 ; votre rapporteur spécial se montrera vigilant quant à l'évolution de ce sous-indicateur dans les années à venir.

III. COMMENT ÉVOLUENT LES REMPLACEMENTS DES ENSEIGNANTS ABSENTS ?

La question du remplacement des professeurs intéresse à double titre votre rapporteur spécial :

- d'une part, s'agissant de ce qui est devenu une mission pour laquelle les crédits de personnel représentent 93 % de total des crédits, l'utilisation efficiente des ressources humaines est un souci majeur de votre commission ;

- d'autre part, le non remplacement de professeurs absents participe des déséquilibres territoriaux stigmatisés par votre rapporteur spécial.

A. DES TITULAIRES REMPLAÇANTS QUI RESTENT RELATIVEMENT SOUS-UTILISÉS

Il n'a été possible d'obtenir des données que pour le périmètre de l'actuel programme « Enseignement public du premier degré ». Le chiffre n'est guère satisfaisant, puisque le « taux de rendement du remplacement », c'est à dire **le taux d'utilisation effectif des titulaires chargés du remplacement pour maladie et congé maternité pendant l'année scolaire, demeure relativement stable, à 78,8 %**.

Le ministère, qui avait prévu de passer de 78,6 % en 2004 à 80 % en 2005, maintient une cible de 90 % en 2010. Il indique toutefois que, pour améliorer de façon sensible le remplacement, qui fait l'objet d'une forte pression sociale, les responsables déconcentrés au niveau des départements sont parfois amenés à mobiliser des moyens tels que l'indicateur du « taux de rendement du remplacement » se trouve affaibli.

Votre rapporteur spécial est conscient que le calibrage des moyens à mettre en œuvre est un exercice difficile, mais ne peut que rappeler **la nécessité d'utiliser de façon efficiente les personnels enseignants**, ce que souligne d'ailleurs l'objectif que s'est fixé, dans le cadre de la LOLF, le ministère lui-même.

Votre rapporteur spécial a relevé que, lors de son audition par votre commission des finances dans le cadre du présent projet de loi de règlement, M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a évoqué deux pistes pour se rapprocher de cet objectif, à savoir :

- la réduction des « surnombre disciplinaires », c'est-à-dire des effectifs dans une discipline donnée excédant le nécessaire volant de 6 % pour pouvoir aux absences, au moyen de la baisse des postes offerts aux concours ;

- l'encouragement de la bivalence, M. Gilles de Robien ayant indiqué qu'en 2005, 15 % des candidats aux concours externes de l'éducation nationale ont passé une « mention complémentaire ».

B. LES EFFETS DU NOUVEAU SYSTÈME DE REMPLACEMENTS DE COURTE DURÉE NE SONT PAS ENCORE VISIBLES

La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a inscrit dans le code de l'éducation le principe selon lequel les professeurs des collèges et des lycées « *contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires* ». Ils peuvent ainsi assurer le remplacement de leurs collègues absents pour des durées inférieures ou égales à deux semaines.

Les modalités d'application de ce dispositif ont été définies par le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005, applicable à compter de la rentrée 2005. Il s'est donc appliqué pendant les quatre derniers mois de 2005. Dès lors, il pouvait être intéressant de voir s'il s'était traduit par une évolution du nombre d'heures de cours non assurées.

Or, si **le pourcentage d'heures d'enseignement non assurées a bien baissé de façon significative**, passant de 7,6 % en 2004 à 6,7 % en 2005, les sous-indicateurs montrent que **cette baisse est essentiellement due à l'évolution favorable des heures perdues pour cause d'indisponibilité des locaux ou des enseignants** (formation, examens...), qui passent de 4,4 % en 2004 à 3,7 % en 2005. En revanche, la baisse des heures perdues pour non remplacement des professeurs absents, passées de 3,2 % en 2004 à 3 % en 2005, semble encore modeste et demande à être confirmée.

**MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES
PUBLIQUES »**

M. Bernard Angels, rapporteur spécial

	Pages
I. ENGAGER D'ORES ET DÉJÀ UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE 2005	114
<i>A. L'ANTÉRIORITÉ DE BERCY EN MATIÈRE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE</i>	114
<i>B. LE NÉCESSAIRE SUIVI DE LA MODERNISATION DE BERCY</i>	115
II. PRÉOCCUPATIONS ET SATISFACTIONS POUR 2005	116
<i>A. LES INDICATEURS LIÉS AU CIVISME FISCAL APPARAISSENT TENUS</i>	116
<i>B. LA GESTION DES AMENDES ET TÉLÉTV : UNE PRÉOCCUPATION</i>	116
<i>C. LES INQUIÉTUDES RELATIVES À LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE BERCY</i>	117

La nouvelle nomenclature budgétaire introduite par la LOLF a permis de présenter au Parlement une vision synthétique de crédits auparavant disséminés au sein du fascicule global du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, correspondant à une mission essentielle de Bercy : la **gestion des dépenses et des recettes de l'Etat**. Le coût de gestion des administrations fiscale peut ainsi apparaître plus clairement aux yeux du citoyen.

I. ENGAGER D'ORES ET DÉJÀ UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE 2005

A. L'ANTÉRIORITÉ DE BERCY EN MATIÈRE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE

Pour le premier examen du projet de loi de règlement en « semi-mode LOLF », la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » a l'avantage d'un projet annuel de performances très complet, où les indicateurs de performance sont constitués de longue date. Les indicateurs ont pu être améliorés au fil du temps. Ils sont **disponibles sur des séries temporelles longues**, ce qui facilite les comparaisons, et les rend **crédibles aux yeux du Parlement**. L'exercice 2005 est ainsi déjà « renseigné ».

Les contrats de performance signés par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique avec la direction du budget constituent la déclinaison du rapport annuel de performances présenté au Parlement. Un nouveau contrat 2006-2008 vient d'être signé par ces deux directions.

Dans l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, la question de l'exécution des crédits peut d'ores et déjà passer au second plan par rapport aux enjeux politiques d'une meilleure efficacité des administrations fiscales. Les directions précitées remettent d'ailleurs un rapport annuel de performance¹ dont la lecture est indispensable à un bon examen du projet de loi de règlement.

La modernisation du pilotage des administrations de Bercy, et de leur gestion, peut être examinée à l'aune de ses résultats.

¹ Ces documents n'ont pu être publiés avant l'audition en commission élargie le mercredi 21 juin 2006 de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, sur les résultats 2005 de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

B. LE NÉCESSAIRE SUIVI DE LA MODERNISATION DE BERCY

Votre rapporteur spécial suit le processus de modernisation de Bercy avec attention. Il s'est ainsi rendu le 18 mai dernier, en application de l'article 57 de la LOLF, dans un centre des impôts parisien pour faire le point sur **la campagne 2006 de l'impôt sur le revenu, après les incidents informatiques constatés en 2005**. 3,7 millions de déclarations avaient alors été faites par internet.. Les gains de productivité directs, de l'ordre d'un emploi équivalent temps plein pour 16.000 télédéclarations, apparaissent significatifs.

La généralisation de la déclaration d'impôt préremplie à 85 % des redevables (à l'exception, pour l'essentiel, des commerçants, artisans et professions libérales), après une expérience, en 2005, en Ile-et-Vilaine, a fait en outre l'objet d'un suivi particulier.

Selon M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, entendu mercredi 21 juin 2006 par votre commission des finances sur l'exécution 2005 des crédits de la mission « gestion et contrôle des finances publiques », **5,3 millions de télédéclarations ont été effectuées**, avant même que la campagne 2006 ne soit définitivement close. Il faut rappeler que le projet annuel de performances de la mission « gestion et contrôle des finances publiques » a fixé comme objectif une fourchette comprise entre 6 et 10 millions de télédéclarations. La capacité du système informatique a ainsi été portée à 10 millions de télédéclarations à la suite des incidents 2005, pour un coût de 32,7 millions d'euros dont 11,1 millions d'euros pour les dépenses d'investissement et 21,6 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement.

Est-ce en raison d'un nombre de télé-déclarations moins important que prévu que les embouteillages annoncés sur le site internet « impot.gouv.fr » n'ont pas eu vraiment lieu ? Toujours est-il que votre rapporteur spécial a constaté au cours de son contrôle sur pièces et sur place du 18 mai que le dispositif de renseignement du centre des impôts parisien visité était parfaitement en place, et qu'il n'était pas saturé. Le dispositif visant à aider les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales a semble-t-il bien fonctionné et le nombre d'incidents apparaît limité par rapport à l'année 2005. Néanmoins, lors de sa rencontre avec les agents du centre des impôts, l'apport de la déclaration préremplie, en termes de simplification du processus de saisie, n'est pas apparu clairement. **Si les contribuables se déclarent satisfaits de cette nouveauté dans les sondages commandés par la direction générale des impôts, il reste à en mesurer l'impact sur le fonctionnement des administrations fiscales.**

Du point de vue de la modernisation de l'Etat, des gains de productivité et de la recherche de la satisfaction de l'utilisateur, les administrations fiscales apparaissent plutôt en pointe par rapport aux autres ministères. **Une mutualisation des expériences de rationalisation et d'information issues de Bercy paraît dès lors souhaitable.**

II. PRÉOCCUPATIONS ET SATISFACTIONS POUR 2005

A. LES INDICATEURS LIÉS AU CIVISME FISCAL APPARAISSENT TENUS

Comme votre rapporteur spécial, dans son rapport spécial¹ dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2006, l'a écrit : « *les indicateurs, liés au respect de leurs obligations fiscales par les contribuables particuliers et professionnels, montrent le bon niveau déjà atteint par les administrations fiscales dans « l'encouragement » au civisme fiscal* ». La plupart des objectifs apparaissent pour la plupart atteints ou dépassés. Votre rapporteur spécial en prend acte pour s'en féliciter.

B. LA GESTION DES AMENDES ET TÉLÉTVA : UNE PRÉOCCUPATION

Les bons résultats obtenus, en termes d'indicateurs de performances, par la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » rendent votre rapporteur spécial d'autant plus exigeant s'agissant des indicateurs de performance où des résultats décevants sont enregistrés.

En 2005, **la procédure de téléTVA reste un semi-échec**, liée à une insuffisante attractivité du produit aux yeux des entreprises. Avec 81.500 télédéclarants en 2004, les résultats étaient très éloignés de la cible de 2005 (250.000). **Il est à craindre que les résultats 2005, non encore publiés, restent nettement en-deça de la cible des 250.000 télédéclarants.** Les arguments « commerciaux » avancés aux entreprises, portant sur les économies possibles en termes de jours de valeur, et donc de trésorerie, pour les redevables procédant par virement, et sur le caractère utile et prometteur du certificat électronique, au-delà de sa seule application à la téléTVA, n'ont guère été payants. Pour cette raison, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a abaissé le seuil au-delà duquel la téléTVA est obligatoire (15 millions d'euros aujourd'hui), à 1,5 million d'euros en 2006 et à 760.000 euros en 2007. Il a surtout décidé de la gratuité du certificat utilisé dans le cadre de la procédure téléTVA, ce qui devrait avoir pour effet d'assurer enfin le succès de cette télédéclaration. **Le coût pour les finances publiques de cette mesure doit néanmoins être précisé.**

Par ailleurs, il apparaît également, à la lecture du projet annuel de performances, des faiblesses relatives au recouvrement des créances de contrôle fiscal, des amendes et condamnations pécuniaires. Les indicateurs relatifs au taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal et aux taux de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires affichent **des valeurs peu satisfaisantes** en l'état. Les prévisions pour le taux de recouvrement des créances fiscales étaient de seulement 41,5 % en 2005. S'agissant des amendes, la prévision s'établissait à 36 %.

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006) Tome III - annexe n° 14 sur le projet de loi de finances pour 2006.

Conscient des difficultés de recouvrement, votre rapporteur spécial a souhaité que votre commission des finances demande, en application de l'article 58-2 de la LOLF, une enquête à la Cour des comptes sur ce sujet, qui devrait être présentée à l'automne 2006.

Par ailleurs, l'audition, le 3 mai 2006, devant votre commission des finances, de M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, de MM. Bertrand Brassens et André Barilari, inspecteurs généraux des finances, de M. Yves Delbos, inspecteur général des services judiciaires, et de M. Jean-Yves Le Gallou, inspecteur général de l'administration, auteurs d'un audit sur la modernisation du paiement des amendes, n'a pas rassuré votre rapporteur spécial.

Les « pertes en ligne » dans le dispositif apparaissent très importantes, et la « gestion des indulgences » peu transparente. **Le coût administratif des amendes s'établissait à 330 millions d'euros en 2004, montant à rapprocher des recettes hors amendes forfaitaires majorées, établies à 377 millions d'euros.** L'éclatement des compétences est indéniablement à l'origine de surcoûts significatifs.

C. LES INQUIÉTUDES RELATIVES À LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE BERCY

Dans son rapport spécial¹ relatif au projet de loi de finances initiale pour 2006, votre rapporteur spécial avait souligné : « *les dépenses de plateau technique connaissent une tendance à la hausse inquiétante, qui appelle des correctifs, par la mise en place d'une gestion du parc immobilier des administrations centrales du Minéfi encore plus performante* ».

Les enjeux financiers sont considérables. Il faut rappeler **l'importance des dépenses d'investissement immobilier** liées à l'arrivée du bâtiment de Bercy dans la période « 15-20 ans ». Le vieillissement du bâtiment nécessite la modernisation des équipements afin que ceux-ci continuent à fonctionner de manière satisfaisante. La dépense prévue pour ce seul bâtiment atteint 4,42 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 et 11 millions d'euros en crédits de paiement. En outre, le site de Malakoff, occupé par l'INSEE, nécessite une mise aux normes de ses installations de protection contre le feu.

A la lecture d'un référé de la Cour des Comptes relatif à la gestion immobilière du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui lui a été communiqué en application de l'article L.135-5 du code des juridictions financières, dont réponse a été donnée le 12 juin dernier par le ministère, votre rapporteur spécial doit formuler des inquiétudes nouvelles sur la gestion du patrimoine immobilier de Bercy. Le référé relève en effet des **manquements dans la politique immobilière de Bercy, inquiétants de la part d'un ministère**

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006) Tome III - annexe n° 14 sur le projet de loi de finances pour 2006..

promoteur des bonnes pratiques en matière de gestion et de performance, par ailleurs chef de file pour la réforme de l'immobilier de l'Etat.

Si le référé communiqué à la commission des finances reconnaît que « *la gestion immobilière du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) est incontestablement dynamique* », il souligne que « *la gestion des implantations et de l'espace reste néanmoins insuffisamment maîtrisée, avec des conséquences dommageables sur les coûts* ». La Cour des Comptes note que le MINEFI est encore affectataire de beaucoup trop de sites et que « *les restructurations n'ont pas entraîné une diminution de l'espace mise à la disposition des agents en dépit de la réduction des effectifs* ». Elle constate dès lors que **cette situation ne permet pas d'assurer une maîtrise des coûts**, ceux-ci étant en nette augmentation. La Cour ne prévoit pas de gains budgétaires à court terme.

Il faut s'inquiéter des **défaillances dans le pilotage des grosses opérations immobilières** dont la Cour des Comptes indique qu'elles sont « *exécutées dans des conditions inégales d'efficacité et de régularité* ». Sur les 17 grosses opérations de construction et de rénovation conduites par la DPMA (direction du personnel et de la modernisation de l'administration) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie entre 1998 et 2003, 7 ont duré plus de 7 ans. Le référé mentionne des coûts qui ne sont pas toujours maîtrisés et un respect insuffisant des procédures du code des marchés publics, une anomalie, selon la Cour, « *particulièrement regrettable de la part du ministère qui est le rédacteur du code des marchés publics* ».

En conséquence, le référé invite le MINEFI à se doter d'un dispositif de pilotage qui lui permette d'optimiser sa politique immobilière. Votre rapporteur spécial a pris acte des progrès annoncés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, entendu mercredi 21 juin 2006 par votre commission des finances sur l'exécution 2005 des crédits de la mission « *gestion et contrôle des finances publiques* ». **Il sera particulièrement attentif aux progrès d'un ministère qui doit être exemplaire en la matière.**

MISSIONS « MÉDIAS »
et « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »
M. Claude Belot, rapporteur spécial

	Pages
I. DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE EN 2005 INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES.....	120
II. UNE ÉCONOMIE DE 15 MILLIONS D'EUROS SUR LES DÉPENSES INITIALEMENT PRÉVUES DE LA CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE	122

Dans l'ancienne nomenclature budgétaire, encore en vigueur en 2005, **le budget de la communication correspondait à deux fascicules budgétaires : « Communication audiovisuelle » et « Presse »**. Ces crédits relèvent désormais de deux missions au sens de la LOLF :

- au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » regroupe les aides directes à la presse, les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse et les crédits de la chaîne française d'information internationale (CFII) ;

- hors budget général de l'Etat, le compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » retrace les opérations de financement des organismes de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, ARTE France, Radio France Internationale et l'Institut national de l'audiovisuel) par la redevance audiovisuelle.

L'exécution budgétaire 2005 est marquée par **deux différences significatives par rapport aux prévisions** de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 2005 :

- d'une part, **les encaissements de redevance audiovisuelle, inférieurs aux prévisions, ont été compensés par une majoration à due concurrence des dépenses du budget général** de l'Etat ;

- d'autre part, **seulement la moitié des crédits de la CFII a été consommée en 2005** (soit 15 millions d'euros sur les 30 millions d'euros budgétés), dans l'attente du lancement effectif de la nouvelle chaîne, qui n'était toujours pas opérationnel à la date de publication du présent rapport.

I. DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE EN 2005 INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Lors de son audition conjointe, le 22 mars dernier, par votre commission des finances et la commission des affaires culturelles sur le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, avait annoncé que **les encaissements 2005 seraient inférieurs aux prévisions, mais que cette différence était plus que compensée par les économies réalisées sur le recouvrement**, après l'adossement à la taxe d'habitation :

« [M. Jean-François Copé] a précisé que la réforme avait suscité des recettes brutes en hausse de 47 millions d'euros par rapport aux résultats réalisés en 2004 : ainsi, les ressources nettes s'étaient élevées à 2.193 millions d'euros en 2005, en progression de 54 millions d'euros par rapport à 2004, soit + 2,5 %, en intégrant la diminution des frais de gestion.

« Toutefois, il a observé que les recettes nettes étaient inférieures de 9 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale, et de près de 30 millions d'euros aux données de la loi de finances rectificative. Cependant, il a estimé que cette erreur de prévision de l'ordre de 1 % restait, selon lui, modeste, au regard de l'ampleur de la réforme »¹.

Ce manque à gagner a été sans effet sur les ressources des organismes de l'audiovisuel public, puisque le moindre niveau d'encaissements a été **compensé, à due concurrence, par une augmentation du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle**, inscrites au budget général de l'Etat : ces dépenses ont été majorées de 29 millions d'euros, à 469 millions d'euros, soit **un accroissement du déficit public de 29 millions d'euros en projet de loi de règlement pour 2005**.

Quelles que soient les difficultés inhérentes à tout exercice de prévision budgétaire, votre rapporteur spécial souhaite une **intensification du contrôle pour lutter contre les éventuelles fraudes à la redevance audiovisuelle** que pourrait en partie traduire la diminution des encaissements.

Sous réserve des recettes pouvant ainsi résulter des contrôles fiscaux, votre rapporteur spécial souhaite également **que la préparation du projet de loi de finances pour 2007 prenne comme référence**, non pas les prévisions inscrites en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative, comme ce fut le cas pour le budget 2006, **mais les données budgétaires réalisées en 2005**.

¹ Source : Sénat, bulletin des commissions, 3^{ème} séance de la commission des finances du 22 mars 2006.

II. UNE ÉCONOMIE DE 15 MILLIONS D'EUROS SUR LES DÉPENSES INITIALEMENT PRÉVUES DE LA CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, **votre rapporteur spécial s'était interrogé sur la consommation des crédits** votés en loi de finances rectificative pour 2005 **pour le financement de la CFII**, compte tenu des retards pris dans le lancement de cette nouvelle chaîne :

« Votre rapporteur spécial rappelle que 30 millions d'euros de dotations avaient été votées l'an dernier, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2004, suite à un amendement adopté par le Sénat. Ces crédits, reportés sur l'exercice 2005, auraient vocation à ne jamais être consommés et être annulés à la fin du présent exercice si la CFII n'était pas mise en place avant la fin de l'année 2005 : ces opérations videraient alors de son sens l'autorisation budgétaire votée par le Parlement »¹.

De fait, sur les 30 millions d'euros de dotations budgétaires destinées au financement de la CFII en 2005, inscrit au chapitre 42-01 des services généraux du premier ministre, **seulement la moitié des dépenses (soit 15 millions d'euros) ont été ordonnancées et dépensées en 2005**. Le solde, à savoir 15 millions d'euros, correspond à une économie budgétaire.

Selon les précisions apportées à votre rapporteur spécial, les dépenses effectuées, en décembre 2005, se répartissent entre les infrastructures (12 millions d'euros) et les frais de fonctionnement courant (3 millions d'euros). Pour mémoire, le budget de la CFII en 2006 s'élève à 65 millions d'euros, dont 53 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 12 millions d'euros de dépenses d'investissement.

Votre rapporteur spécial observe que l'exécution budgétaire 2005 permet de lisser sur plusieurs exercices les frais liés au lancement de la CFII : ainsi, les dépenses d'investissement en 2006 devraient s'élever au même niveau (12 millions d'euros) qu'en 2005. Les versements sont opérés dans des conditions fixées par convention entre l'Etat et la chaîne internationale.

¹ Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 16, p. 19

MISSION « OUTRE-MER »
M. Henri Torre, rapporteur spécial

	Pages
I. UN MINISTÈRE CONTESTÉ DANS SON EXISTENCE	124
<i>A. UNE DOUBLE LOGIQUE PRÉSIDENT À SON ACTION.....</i>	124
<i>B. CETTE ABSENCE DE COHÉRENCE CONDUIT À DES DIFFICULTÉS PRATIQUES.....</i>	125
1. Le plan de cohésion sociale : des crédits qui manquent.....	125
2. Quelle somme est véritablement consacrée à l'outre-mer ?	126
3. Quel interlocuteur sur l'outre-mer ?	127
II. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2005 : EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	127
<i>A. UNE ANNÉE 2005 MARQUÉE PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DE PLUS DE 50 %.....</i>	127
<i>B. L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE INITIALE A ÉTÉ GLOBALEMENT RESPECTÉE</i>	128
1. Le « yoyo » budgétaire	128
2. L'exécution 2005 : une amélioration notable de la gestion passant par un meilleur calibrage de la dotation initiale	129

I. UN MINISTÈRE CONTESTÉ DANS SON EXISTENCE

A. UNE DOUBLE LOGIQUE PRÉSIDANT À SON ACTION

Si la nécessité de prendre en considération de manière spécifique les particularités de l'outre-mer ne fait pas débat, la forme de cette attention est, pour sa part, régulièrement remise en cause.

Ainsi, dans son rapport public pour 2006, la Cour des comptes note que *« depuis quelques années, la Cour n'a cessé, dans chacune de ses interventions, de rappeler que ce département ministériel était le seul à pouvoir exercer correctement, en raison de sa position privilégiée au sein de l'appareil d'Etat, la mission de coordination de l'ensemble des politiques publiques consacrées à l'outre-mer »*. Elle n'en fait pas moins part de ses interrogations : *« force est de constater que, jusqu'à présent, le ministère de l'outre-mer n'a pas exercé la plénitude de la mission dont il est investi, faute, semble-t-il, d'une réelle volonté politique de le doter des moyens appropriés et d'avoir fait le choix entre une logique de mission et une logique de gestion »*.

Cette interrogation de la Cour des comptes a le mérite de poser avec clarté le débat sur **la manière la plus efficace d'assurer la prise en compte de l'outre-mer dans les grandes politiques publiques**. Votre rapporteur spécial, qui a souvent eu l'occasion d'apprécier la très grande compétence des agents du ministère de l'outre-mer dans leurs domaines respectifs, estime cependant que ce sujet n'est pas tabou, et doit être étudié avec soin, même si certains jugements de la Cour des comptes lui paraissent être d'une grande sévérité¹. En ce domaine, la seule question qui doit guider l'Etat est le souci de représenter au mieux les intérêts et la diversité de l'outre-mer, et son insertion dans la République.

Le caractère « hybride » du ministère de l'outre-mer se retrouve en particulier dans la présentation de son budget, qui n'a été que peu transformé par le passage à la LOLF, le périmètre demeurant, à peu de choses près, identique. **Il convient de relever que l'idée d'une grande mission interministérielle regroupant la totalité des crédits affectée à l'outre-mer n'a pas été reprise**. Le ministère mène donc deux politiques distinctes :

- **la gestion « en direct » de plusieurs politiques**, comme celle du logement, par le biais de la « ligne budgétaire unique », cette gestion ayant été détachée du ministère du logement en 1997 ; les crédits en faveur de l'emploi en outre-mer, avec les compensations des exonérations de charges patronales

¹ Par exemple : *« La Cour ne peut qu'émettre des doutes sur la capacité du ministère à exercer une fonction efficace de contrôle et d'évaluation. La décision originelle d'engager la dépense lui échappe ; la décision ultérieure de veiller au suivi de la politique arrêtée ne lui appartient pas davantage ; la décision ultime d'en apprécier la validité lui est en définitive déniée puisqu'il ne dispose d'aucun service adapté pour y procéder »* (rapport public pour 2006, p. 429).

dans les départements d'outre-mer ; ou encore les subventions aux départements et collectivités d'outre-mer ;

- **une fonction d'expertise juridique** et de défense des intérêts de l'outre-mer.

B. CETTE ABSENCE DE COHÉRENCE CONDUIT À DES DIFFICULTÉS PRATIQUES

Le balancement entre une logique de gestion inachevée et une logique de mission trouve sa traduction dans de nombreux domaines, qui peuvent, à terme, nuire à la bonne représentation de la spécificité de l'outre-mer. Ainsi, trois exemples mettent en lumière les difficultés rencontrées.

1. La plan de cohésion sociale : des crédits qui manquent

La loi de programmation pour la cohésion sociale¹ prévoit un plan ambitieux en faveur du logement social, plan dont les effets ont d'ores et déjà commencé à se faire sentir en métropole. **Pour une raison qui n'a pu être définie, une partie de ce plan ne s'applique pas en outre-mer, qui ne bénéficie donc pas d'une programmation de ses crédits de paiement sur plusieurs années.** L'importance du logement a été plus particulièrement soulignée par votre rapporteur spécial dans le cadre de son rapport spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 : *« Votre rapporteur spécial tient à insister particulièrement sur l'importance de la question du logement en outre-mer. Les conditions climatiques aussi bien que la non prise en compte des spécificités locales (habitat très urbain et concentré, familles plus nombreuses qu'en métropole) ont contribué à une dégradation du tissu urbain, dont le cas extrême est Mayotte, où la plupart des logements sont jugés insalubres ».* **Votre rapporteur spécial conduit actuellement une mission de contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF, sur ce thème.** Selon les éléments qu'il a pu recueillir à ce stade, il apparaît un déficit très important sur la ligne budgétaire unique, qui s'élève à 60 millions d'euros de factures impayées à la fin de l'année 2005.

On ne peut donc que s'interroger sur les raisons qui ont pu conduire à ne pas prendre en considération l'outre-mer dans le plan de cohésion sociale. Il pourrait sembler que le ministère du logement, qui ne gère plus les crédits relatifs à l'outre-mer, ait fait le choix de « réserver ses crédits » pour la métropole, dont il a la charge.

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

2. Quelle somme est véritablement consacrée à l'outre-mer ?

Le budget de l'outre-mer, qui s'élève en 2005 à 1,7 milliard d'euros, ne représente en fait qu'une fraction de l'effort de la Nation en faveur des départements et des collectivités ultramarines, effort que l'on peut estimer à environ 11 milliards d'euros. Ainsi, dans le cadre rénové offert par la LOLF, votre rapporteur spécial a pu se faire communiquer la fraction qui, dans chaque mission, revient à l'outre-mer.

Répartition en 2006 des crédits de paiement consacrés à l'outre-mer entre les missions

(en milliers d'euros)

Mission	Crédits de paiement en 2006
Action extérieur de l'Etat	126.827
Administration générale et territoriale de l'Etat	113.738
Conseil et contrôle de l'Etat	6.173
Contrôle et exploitation aérien	128.514
Culture	17.846
Défense	466.182
Ecologie et développement durable	12.447
Enseignement scolaire	3.200.547
Justice	145.949
Mémoire et lien avec la nation	23.131
Outre-mer	1.898.023
Pensions	1.320.441
Politique des territoires	2.514
Recherche et enseignement supérieur	546.238
Relations avec les collectivités territoriales	1.566.837
Santé	671
Sécurité	650.533
Sécurité civile	3.890
Sécurité sanitaire	8.935
Solidarité et intégration	20.152
Sport, jeunesse et vie associative	56.783
Transports	253.202
Travail et emploi	256.094
Ville et logement	19.385
TOTAL	10.845.412

Source : rapport spécial sur la mission « outre-mer », annexe 17 au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2006

On constate donc que la mission « enseignement scolaire » consacre 3,2 milliards d'euros à l'outre-mer, soit presque deux fois le budget de ce ministère.

Cet éclatement des crédits nuit incontestablement à la clarté des débats au Parlement et à une bonne appréciation des politiques publiques menées en outre-mer.

3. Quel interlocuteur sur l'outre-mer ?

Cette impression a été confirmée lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2006. Un amendement a été présenté le 3 décembre 2005 par les présidents des commissions des finances et des affaires sociales, cet amendement portant sur l'indemnité temporaire applicable aux agents de la fonction publique d'Etat qui prennent leur retraite à la Réunion et dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier.

Ce sujet, qui suscite de larges débats, a dû être présenté lors de la discussion des crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions » et donc, logiquement, le gouvernement aurait dû exprimer sa position par la voix du ministre en charge du budget, dont les services gèrent ce compte. **Or, c'est le ministre de l'outre-mer qui est venu en séance publique afin livrer son analyse.** Si cette attitude s'explique, compte tenu de la spécificité de ce dossier et de son caractère « sensible », il n'en reste pas moins qu'il révèle une forme « d'incohérence » dans la structure budgétaire : les thèmes les plus propres à l'outre-mer, comme l'indemnité temporaire, les compléments de rémunération ou la défiscalisation ne sont pas discutés dans le cadre de la mission « outre-mer », mais éparpillés sur toute la discussion budgétaire.

II. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2005 : EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

A. UNE ANNÉE 2005 MARQUÉE PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DE PLUS DE 50 %

L'analyse de l'exécution budgétaire à l'occasion de la discussion du projet de loi de règlement, si elle se trouvera sensiblement améliorée par l'adoption de la LOLF¹, ne permet cependant pas, comme nous venons de le voir, de prendre en compte toutes les politiques publiques menées en outre-mer, notamment celles sur lesquelles le débat serait le plus utile.

Au niveau du périmètre, il convient de rappeler que l'année 2005 avait connu une évolution majeure par rapport à 2004. En effet, le budget du ministère de l'outre-mer affichait une hausse de 52 % des crédits, et s'élevait à 1,71 milliard d'euros.

Cette hausse ne correspondait pas à des mesures nouvelles du même montant, mais était due à des transferts de crédits, notamment 678 millions d'euros correspondant à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, jusque là inscrits sur le budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, et

¹ Ainsi, celle-ci prévoit la dépôt d'un « rapport annuel de performances » qui accroîtra de manière très significative la quantité et la qualité des informations fournies au Parlement, notamment au regard du respect des indicateurs de performance.

31 millions d'euros en faveur de la continuité territoriale en outre-mer, qui étaient inscrits sur le compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention en faveur des aéroports et du transport aérien » (FIATA).

B. L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE INITIALE A ÉTÉ GLOBALEMENT RESPECTÉE

1. Le « yoyo » budgétaire

En préambule, il convient de faire la distinction entre quatre montants différents :

- les crédits **inscrits dans la loi de finances de l'année** ;
- les crédits **disponibles** après les reports de l'année précédente ;
- les crédits **réellement disponibles** après régulation budgétaire ;
- les crédits mandatés, et donc **réellement dépensés**.

Une bonne gestion budgétaire, respectueuse de l'autorisation parlementaire, consiste à rapprocher le plus possible les crédits adoptés en loi de finances des crédits réellement dépensés, en limitant le plus possible les mouvements de « reports-annulations », cet exercice étant rendu complexe par les régulations en cours d'année, ce qui n'est d'ailleurs pas propre au ministère de l'outre-mer, mais nuit à la bonne lecture par les parlementaires du budget et à l'efficacité des politiques menées.

Dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2005, votre rapporteur spécial rappelait les deux grands mouvements observés les années précédentes sur le budget du ministère de l'outre-mer :

- dans un premier temps, par le jeu des reports, les crédits en apparence disponibles pour l'exercice budgétaire sont systématiquement supérieurs aux crédits adoptés par le Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances. Ainsi, entre 2000 et 2002, les crédits disponibles étaient supérieurs **de plus de 21 % aux crédits inscrits au budget** ;

- dans un second temps, **des annulations de crédits viennent rapprocher le montant qui sera réellement dépensé du montant adopté en loi de finances**. Ainsi, en 2002, le Parlement a adopté un budget de **1,078 milliard d'euros**, qui a culminé à **1,277 milliard d'euros** grâce aux reports, puis est passé à **1,091 milliard d'euros** effectivement consommés par le biais des annulations de crédits. Les années suivantes ont eu tendance à confirmer cette tendance.

Ce jeu de « yoyo » budgétaire, s'il n'emporte en apparence pas de conséquences pratiques pour les dépenses de l'Etat, est préjudiciable en termes de visibilité, et traduit en fait des redistributions budgétaires effectuées en cours d'année entre les titres (dans l'ancienne nomenclature).

Votre rapporteur spécial estime que cette régulation budgétaire, **qui n'est pas le fait du ministère de l'outre-mer**, nuit à la capacité d'action de ce dernier, les gestionnaires ne pouvant pas déterminer avec précision dès le vote de la loi de finances les crédits dont ils pourront effectivement disposer. Il est nécessaire, afin de donner au ministère de l'outre-mer les moyens de mener les ambitieuses politiques dont il a la charge, de fixer les « règles du jeu », ce qui devrait être d'autant plus aisé que ce mouvement de « yoyo » est en apparence récurrent.

2. L'exécution 2005 : une amélioration notable de la gestion passant par un meilleur calibrage de la dotation initiale

Si l'année 2005 ne dément pas les mouvements observés, et le jeu des « reports-annulations », elle montre cependant que le ministère a amélioré ses procédures de gestion.

Ainsi, selon le rapport du contrôleur financier transmis à votre rapporteur spécial :

- le montant des crédits **adoptés** en loi de finances pour 2005 a été fixé à **1,706** milliard d'euros ;

- le montant des crédits **disponibles** s'élève à **1,725** milliard d'euros ;

- le montant des crédits dépensés s'élève à **1,700 milliard d'euros**, soit un taux de consommation de **98,51 %**, ce taux étant de 98,9 % pour les dépenses obligatoires et de 96,82 % pour les dépenses en capital.

Deux remarques doivent être faites :

- la différence entre le montant adopté par le Parlement, de 1,705 milliard d'euros, et le montant des crédits disponibles (c'est-à-dire après les reports et les annulations) s'établit à **19 millions d'euros**. Cette différence s'explique principalement¹ par des reports de 62 millions d'euros et des annulations de 67 millions d'euros, et deux abondements, 10,6 millions d'euros en fonds de concours et 2,8 millions d'euros en loi de finances rectificative. On note donc que si la technique de régulation ne change pas, elle s'exerce néanmoins sur des sommes moins importantes : alors qu'entre 2002 et 2003 156 millions d'euros avaient été reportés, et que, en 2004, 188 millions d'euros avaient été annulés, les « reports-annulations » de l'année 2005 ne portent plus que sur environ 60 millions d'euros. **Ce point doit être d'autant plus mis en valeur que le budget du ministère a considérablement augmenté entre temps, passant d'environ 1 milliard d'euros en 2003 à 1,7 milliard d'euros en 2005.**

¹ Pour le détail des mouvements de crédit, votre rapporteur spécial renvoie au rapport annuel d'exécution budgétaire du contrôleur financier (rapport de juin 2006, p. 13).

La proportion élevée des crédits dépensés semble donc traduire un calibrage désormais « correct » du ministère, dans un contexte qui, comme nous venons de le voir, a été marqué par un fort changement de périmètre.

Ce constat, rassurant, peut s'expliquer par deux éléments :

- le premier est la nature des crédits transférés, c'est-à-dire les 678 millions d'euros de dépenses sociales, qui sont des dépenses « automatiques » ;

- la seconde est l'amélioration incontestable et continue des procédures du ministère dans la gestion de certaines lignes de crédit, notamment celle consacrée au logement (la LBU). En effet, jusqu'en 2002, les crédits de la LBU étaient relativement « mal » consommés, surtout compte tenu des besoins dans le secteur, avec un taux de consommation d'environ 90 %. En 2005, sur 184 millions de crédits disponibles (soit 173 millions d'autorisation parlementaire et 11 millions de report), le solde non dépensé est de 39.000 euros, ce qui signifie une consommation de presque 100 %.

Pour autant, et sur cette question spécifique du logement, un taux de consommation aussi important signifie également **un manque de crédits de paiement considérable par rapport aux autorisations de programme, ce manque de crédit étant matérialisé par 60 millions d'euros de factures impayés à la fin de l'année 2005**. Votre rapporteur spécial, qui mène actuellement une mission de contrôle sur pièces et sur place en application de l'article 57 de la LOLF, aura l'occasion de présenter ses conclusions sur ce thème devant votre commission des finances.

MISSION « PENSIONS »
M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial

	Pages
AVANT-PROPOS	132
I. UNE CHARGE DES PENSIONS EN FORTE CROISSANCE MALGRÉ LA RÉFORME DES RETRAITES	133
<i>A. UN DOUBLEMENT DU COÛT DES PENSIONS DEPUIS 1990</i>	133
<i>B. UNE RÉFORME DES RETRAITES ENCORE INSENSIBLE</i>	134
II. VERS UNE RÉVOLUTION COMPTABLE AVEC LA LOLF	135
<i>A. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE</i>	135
<i>B. DES INCIDENCES MAJEURES EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT</i>	136
III. QUELLE MESURE DE QUELLE PERFORMANCE ?	137
<i>A. LA TENTATION DU STATU QUO POUR LES PENSIONS</i>	137
<i>B. LA POSSIBILITÉ D'UN PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES PLUS ABOUTI</i>	138

AVANT-PROPOS

La présente contribution est faite au nom de la commission des finances.

Votre rapporteur n'en partage pas les orientations et souhaite livrer quelques observations à titre personnel :

➤ En premier lieu, il est utile de rappeler que les pensions doivent être appréhendées en tant que revenu des ménages. Dès lors, loin d'être une charge, elles participent pleinement à la croissance économique, et il conviendrait, au même titre que tous les revenus, de les mettre en rapport avec le PIB et le partage de la valeur ajoutée.

➤ Les indicateurs retenus ignorent cet aspect fondamental, en conséquence ils n'appréhendent pas le niveau de vie des retraités.

Il convient pourtant de relever, en deuxième lieu :

➤ La nette dégradation du pouvoir d'achat des retraités tenant au nouveau mode de calcul issu de la loi du 21 août 2003.

➤ Que cette dégradation tient également aux charges pesant particulièrement lourd sur les budgets des retraités, singulièrement celles qui touchent les dépenses de santé.

➤ Un décrochage du minimum de pension par rapport au minimum de traitement.

Pour finir, s'agissant de l'équilibre entre les recettes et les dépenses, votre rapporteur spécial constate que la mise en application actuelle de la LOLF est un cercle vicieux :

➤ Elle condamne en effet tout équilibre, avec le principe de la fongibilité asymétrique. Les dépenses de personnel constituent la variable d'ajustement, ce qui aggrave le rapport entre actifs et retraités, la qualité des services publics, la qualité de l'emploi avec l'externalisation de missions, et les comptes des collectivités locales du fait de transferts de compétences plus ou moins avoués, ces deux derniers agissant fortement sur le niveau des recettes alimentant les pensions. D'autres marges de manœuvre, conséquentes et efficaces d'un point de vue socio-économique, existent au sein du budget de l'Etat : les dépenses fiscales.

➤ L'incitation à la baisse des dépenses de personnel est d'autant plus néfaste, qu'elle crée les conditions pour refuser toute augmentation du niveau des pensions, et incite au recul de l'âge de départ à la retraite.

*

* *

La réforme des retraites de 2003 n'empêche pas les dépenses de pension de progresser à un rythme soutenu. Cette dynamique rend l'identification comptable du régime des fonctionnaires, à compter de 2006, particulièrement bienvenue. Mais seule une démarche de performance plus aboutie permettra de tirer pleinement parti de cette innovation comptable.

I. UNE CHARGE DES PENSIONS EN FORTE CROISSANCE MALGRÉ LA RÉFORME DES RETRAITES

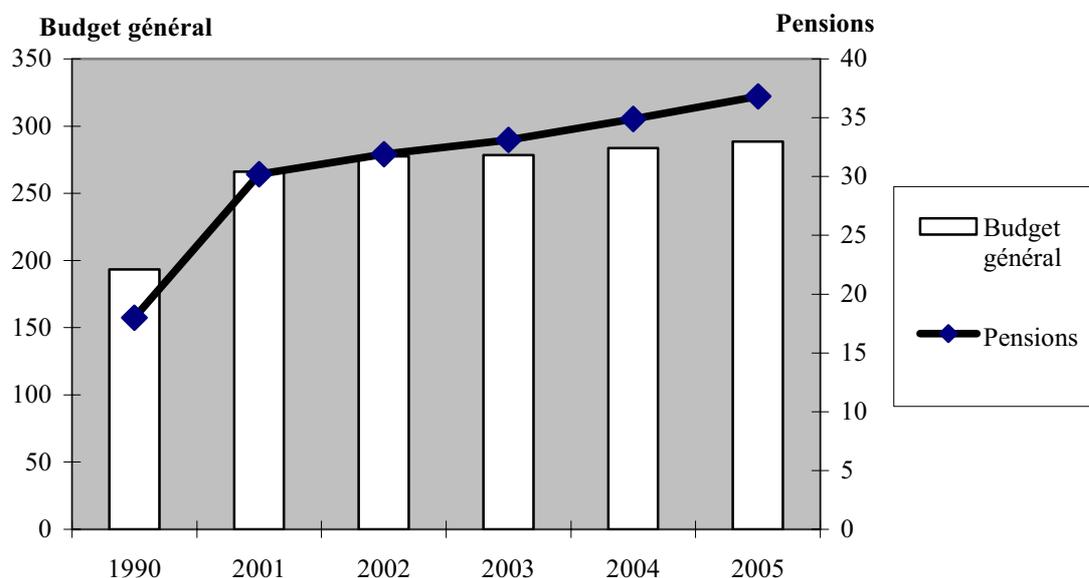
A. UN DOUBLEMENT DU COÛT DES PENSIONS DEPUIS 1990

De 1990 à 2005, le montant des pensions civiles est passé de 18 milliards d'euros à près de 37 milliards d'euros. Cette évolution s'explique par une forte progression des effectifs ainsi que par une augmentation régulière de la pension moyenne.

En valeur, les pensions servies ont ainsi progressé sur la période de 104 % lorsque le budget général augmentait de 49 %, si bien que sur la même période, le poids des pensions dans le budget de l'Etat est passé de 9,3 % à 12,7 %. Le graphe suivant permet de visualiser ces évolutions respectives :

Progression du poids des pensions dans le budget général

(en milliards d'euros)

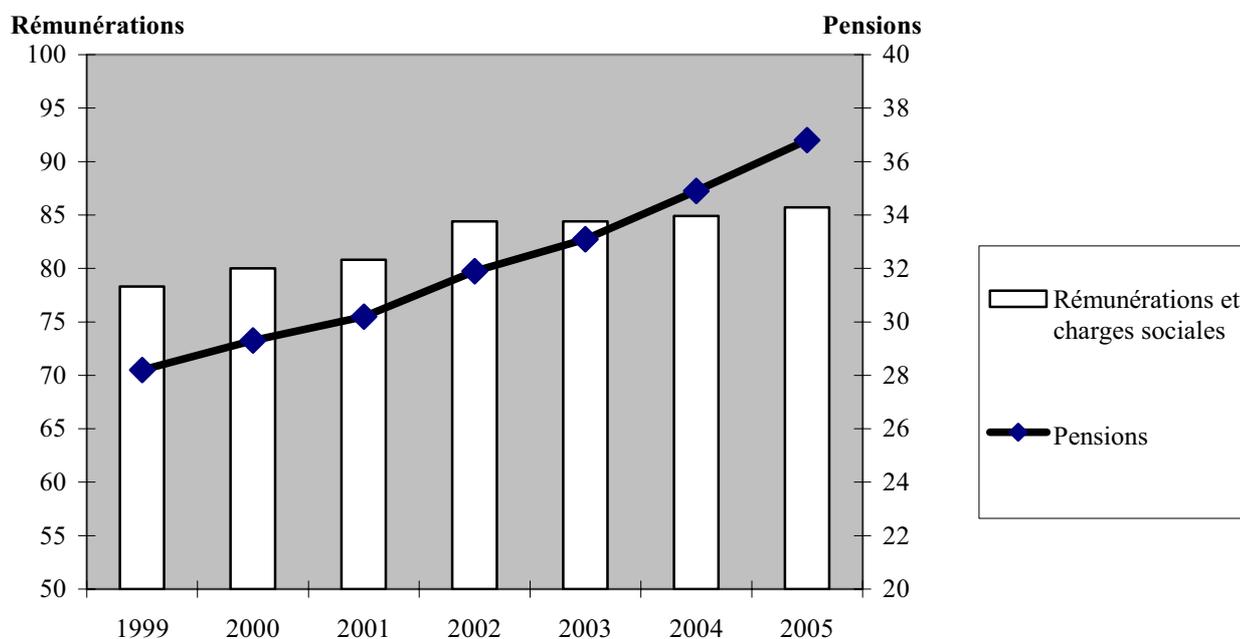


Source : réponses au questionnaire budgétaire

Au sein même des dépenses de fonction publique, le poids des pensions progresse significativement, ainsi que le montre le graphe suivant :

Progression du poids des pensions dans la dépense de fonction publique

(en milliards d'euros)



Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. UNE RÉFORME DES RETRAITES ENCORE INSENSIBLE

La progressivité avec laquelle entrent en vigueur les différentes mesures de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites visant à contenir l'augmentation du besoin de financement des régimes de la fonction publique a pour effet de rendre, pour 2004 et 2005, **quasiment insensibles les gains qui en résultent.**

Pour 2005, l'augmentation s'élève à près de 2 milliards d'euros, ce montant intégrant une provision de 70 millions d'euros pour financer la mesure¹ destinée à abaisser l'âge de la retraite pour tenir compte des « carrières longues », ainsi que les effets de l'indexation sur les prix.

A moyen terme, **le montant des pensions civiles et militaires de retraite progresse à un rythme annuel de 5 % à 5,5 % par an**, se décomposant ainsi :

- 1,5 % à 2 % de revalorisation ;
- 3,5 % d'effet volume lié au nombre croissant des pensionnés ;
- 0,1 % à 0,3 % supplémentaire pour les effets de diverses mesures, telles que les carrières longues.

¹ Mesure figurant à l'article 119 de la loi de finances pour 2005.

De fait, les **dernières projections du Conseil d'orientation des retraites, qui intègrent les effets de la réforme de retraites, établissent la hausse moyenne annuelle en volume de la masse des pensions servies par le régime de l'Etat à 3,4 % jusqu'en 2010, puis à 2,3 % jusqu'en 2020, à 2,2 % jusqu'en 2030, puis enfin à 2 % jusqu'en 2040.**

II. VERS UNE RÉVOLUTION COMPTABLE AVEC LA LOLF

A. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE

En 2005, comme les années précédentes, le régime de l'Etat n'a fait l'objet d'aucune individualisation, et les charges de pension ont été retracées à divers endroits du budget : la contribution de l'Etat s'est confondue avec le financement budgétaire des pensions par les différents ministères.

Les crédits des différents ministères ont été rituellement transférés en début d'exercice sur le chapitre 32-97 du budget des charges communes où figurent les diverses charges de pension, ce chapitre comprenant aussi les crédits correspondant à l'effet annuel de l'augmentation des effectifs pensionnés et du montant unitaire des pensions, ainsi qu'aux charges de pension dues au titre des agents de France Télécom et de La Poste, des pensions d'Alsace Lorraine et des agents fonctionnaires de l'Etat détachés dans divers organismes publics et semi-publics¹.

A la suite d'une initiative du Sénat, la LOLF a prescrit² la mise en place d'un compte permettant d'isoler les flux, à l'image d'un véritable régime de retraite qui serait doté de la personnalité juridique, afin de donner la meilleure représentation du régime de l'Etat.

Le programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » constitue la principale section de la mission « Pensions », dont il concentre l'essentiel des enjeux.

En effet, la mise en place du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et, en particulier, de ce programme, entraîne une **pleine responsabilisation des gestionnaires de programmes, qui doivent verser, à proportion des rémunérations d'activité, des « cotisations employeurs » dont le taux est calculé pour équilibrer les charges et les recettes du programme.**

¹ En règle générale, les fonctionnaires retraités des budgets annexes étaient inclus dans les effectifs des ministères de rattachement et les fascicules du budget général portaient, à ce titre, les crédits de pension y afférents. Toutefois, le budget annexe de l'Aviation civile reprenait la logique de « coût complet » retenue pour les fascicules du budget général.

² L'article 21 de la LOLF prévoit ainsi explicitement l'instauration d'un « Compte de pensions » en 2006, équilibré en recettes et en dépenses.

Ainsi, ils ne subiront pas d'imputations budgétaires au titre des politiques de recrutement passées, alors qu'en 2005, les effectifs pensionnés ont encore été payés à partir des sections budgétaires dont ces derniers relevaient lorsqu'ils étaient en activité.

B. DES INCIDENCES MAJEURES EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT

La « **contribution employeur** » a été introduite par l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui dispose que « **la couverture des charges résultant, pour l'État, de la constitution et du service des pensions prévues par [le code des pensions civiles et militaires de retraite] (...) est assurée par :**

« 1° **Une contribution employeur à la charge de l'État, assise sur les sommes payées aux agents (...) à titre de traitement ou de solde (...)** ;

« 2° **Une cotisation à la charge des agents (...), assise sur les sommes payées à ces agents à titre de traitement ou de solde (...)** ;

« 3° **Les contributions et transferts d'autres personnes morales (...).** »

La « **contribution employeur** » de l'Etat constitue la « **variable d'ajustement** » permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses attenantes aux retraites des fonctionnaires civils et militaires compte tenu d'éventuels excédents antérieurs. Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux¹ élevés : ils s'élèvent à 49,9 % au titre des personnels civils et à 100 % au titre des personnels militaires, cette différence s'expliquant par celle des situations démographiques respectives, avec 1,6 actif pour un fonctionnaire civil pensionné contre 0,8 actif pour un militaire pensionné.

Comme ces rapports démographiques² doivent se dégrader rapidement avec respectivement 1,3 actif et 0,7 actif par pensionné en 2010, **les taux de contribution sont appelés à être révisés périodiquement**, et cela même en cours d'exercice si, en raison d'une mauvaise évaluation, le taux de contribution s'avère insuffisamment élevé.

L'actualisation des taux mettra les dépenses de personnel concernées « sous tension » car ils constitueront, lors des conférences budgétaires, un facteur d'augmentation automatique de l'enveloppe requise à effectifs constants, et il entraînerait une augmentation automatique

¹ **Les taux de contribution** doivent couvrir les dépenses de l'exercice compte tenu d'éventuels excédents antérieurs, et sont **appelés à être révisés périodiquement, même en cours d'exercice** (une augmentation des taux mettrait alors les programmes concernés « sous tension », avec une augmentation automatique des frais de personnel dans une enveloppe inchangée), compte tenu des besoins structurels du régime. Ce « pilotage » doit être assuré au niveau de chaque section du compte de pensions.

² Il s'agit de rapports démographiques dits « pondérés », qui rapportent le nombre d'actifs cotisants au nombre de retraités de droit direct et de « reversataires », le nombre de ces derniers étant pondéré par le taux de réversion (50 %).

des frais de personnel dans une enveloppe inchangée en cas de variation en cours d'exercice.

Cette évolution devrait entrer en synergie avec la **fongibilité asymétrique**, qui ne permet pas, en cours d'année, de redéployer des crédits vers des dépenses de personnels, alors que l'inverse est possible.

Au total, les ministères et les différents gestionnaires de programmes seront incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutements, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires.

III. QUELLE MESURE DE QUELLE PERFORMANCE ?

A. LA TENTATION DU STATU QUO POUR LES PENSIONS

Comme votre rapporteur spécial, s'exprimant au nom de la commission des finances, l'a noté dans son rapport spécial sur le compte d'affectation spéciale « Pensions »¹, cette mission ne se prête pas spontanément à la logique de résultat imprimée par la LOLF : « **Les objectifs du programme correspondent à des engagements pris par l'Etat qui, dès lors qu'il ne les remet pas en cause en cours d'exercice, n'en maîtrise pas l'évolution. Il ne saurait donc être question de poursuivre, du moins à court terme, de véritables objectifs d'« efficacité socioéconomique », mais plutôt d'efficience de la gestion et de qualité du service** ».

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005, la Cour des comptes ne dit pas autre chose : « **La mission est moins le support d'une politique publique définie que le cadre budgétaire destiné à retracer de façon exhaustive et transparente, les charges et ressources des régimes de retraite des fonctionnaires et assimilés. Il en résulte que les caractéristiques et les étapes de la démarche de performance, conçue pour rendre compte des résultats des politiques publiques, ne sont pas toutes transposables à la mission. En particulier, l'influence des responsables de programme sur les performances de ces programmes ne peut être que des plus limitées** ».

Faudrait-il, en conséquence, se contenter de peu, en considérant avec la Cour des comptes que « **la véritable stratégie du programme Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité est d'ordre budgétaire** » et que « **dès lors qu'il s'agissait de faire la lumière dans un domaine qui était d'une rare opacité, la création du CAS était à elle seule l'objectif stratégique, et son existence l'indicateur par excellence** » ?

Certes, la plupart des indicateurs de performance figurant dans le bleu « Pensions » annexé au projet de loi de finances pour 2006 se bornent à la

¹ Rapport spécial n° 99 – Tome III – annexe 22, intitulé « Régimes sociaux de retraite - Compte spécial pensions ».

mesure de l'efficacité de la gestion ou de la rapidité de traitement des dossiers.

Toutefois, **malgré l'absence de leviers d'action en gestion, des indicateurs concernant l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation ont été mis en place pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat**. Il s'agit déjà, ici, d'un suivi de l'impact de la réforme des retraites, qui peut aussi constituer l'amorce de réflexions sur des évolutions à venir.

B. LA POSSIBILITÉ D'UN PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES PLUS ABOUTI

Pour votre commission des finances, des améliorations au projet annuel de performances de la mission « Pensions » paraissent envisageables au regard de **l'inscription de la France dans la « stratégie de Lisbonne », qui vise à augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés. Cet objectif paraît de nature à orienter utilement la mesure de la performance.**

Concernant les indicateurs concernant l'âge moyen de la radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation, il importera, assurément, qu'ils distinguent bien les fonctionnaires civils et militaires¹.

Par ailleurs, des indicateurs portant sur le **nombre d'années moyen de décote et de surcote** appliqué au moment de la liquidation devraient être mis en place afin d'**apprécier plus finement l'évolution des comportements liée à la réforme des retraites mais aussi aux actions qualitatives qui peuvent être mises en œuvre pour encourager des départs plus tardifs.**

Sur un autre plan, l'objectif « Optimiser la prévision de dépenses et recettes de pensions », ne concerne que les ouvriers des établissements industriels de l'Etat², et il est souhaitable que cet objectif soit mis en place pour les pensions civiles et militaires de l'Etat, qui engagent le budget pour des montants beaucoup plus élevés³.

¹ Proposition déjà formulée par votre rapporteur spécial s'exprimant au nom de la commission des finances dans le rapport spécial visé en note supra et reprise par la Cour des comptes dans son rapport précité. Pour ce qui est des principaux régimes subventionnés par la mission « Régimes sociaux et de retraite », c'est-à-dire la SNCF et la RATP, des indicateurs portant sur l'âge moyen de la radiation des cadres et sur la durée moyenne de cotisations devraient être également mis en place afin d'alimenter la réflexion sur une évolution ultérieure de ces régimes.

² Le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » constitue la deuxième section du compte de pension.

³ Proposition déjà formulée par votre rapporteur spécial s'exprimant au nom de la commission des finances dans le rapport spécial visé en note supra. D'après le tome 2 du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques pour 2007, un tel objectif devrait être effectivement incorporé au PAP 2007 concernant le programme «Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ».

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »
M. Roger Besse, rapporteur spécial

	Pages
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RELATIVE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 2005.....	140
<i>A. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANT.....</i>	140
<i>B. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS ENCORE TROP IMPORTANTES POUR LE FNADT.....</i>	142
II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	142
<i>A. UN ENJEU POUR 2006 : L'ABSENCE D'EXPÉRIMENTATION « LOLF » EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</i>	142
<i>B. UN ENJEU POUR 2007 : L'AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....</i>	143

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget de 2005, votre rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires » a choisi d'évaluer en mode LOLF, à titre expérimental, dès cette année, les **crédits qui sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959 étaient ceux de l'aménagement du territoire**. Ces crédits, dans l'actuelle nomenclature, issue de la LOLF, correspondent au programme 112, « Aménagement du territoire », de la mission précitée.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RELATIVE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 2005

A. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANT

Les crédits de paiement ouverts en **loi de finances initiale pour 2005**, au titre de l'aménagement du territoire, s'élevaient à **266,035 millions d'euros**. Le total net des **crédits disponibles en 2005** a atteint **281,767 millions d'euros** après les opérations suivantes :

- le rattachement des fonds de concours, soit un peu plus de **160.000 euros** ;
- les reports de crédits de l'année 2004, soit **19,645 millions d'euros** ;
- les transferts et répartitions de crédits pour l'année 2005, soit environ – **53.000 euros** ;
- l'application des variations de prévisions de dépenses, soit **- 4,019 millions d'euros**.

Les **dépenses nettes** pour 2005 se sont établies à **276,839 millions d'euros**, soit un **taux d'exécution de 98,25 %**. Le niveau des **reports de crédits sur l'année 2006** est de **2,046 millions d'euros**, soit une **diminution de près de 90 %** par rapport au montant des reports de crédits en 2005. Le ministère de l'aménagement du territoire et la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR) confirment ainsi l'effort qu'ils ont engagé pour réduire le montant des crédits reportés chaque année.

Le montant de ces crédits reportés en 2006 représente moins de **0,77 % des crédits ouverts en loi de finances pour 2005**. De la sorte, le budget de l'aménagement du territoire respecte, dès à présent, les prescriptions de la LOLF, qui prévoient que les reports de crédits ne doivent pas être supérieurs à 3 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

Le tableau ci-après présente l'exécution des crédits pour 2005, par titre.

L'exécution des crédits de l'aménagement du territoire en 2005

	<i>en millions d'euros</i>	<i>en %</i>
Titre III - Moyens des services		
Crédits initiaux	13,52	
Variations des prévisions de dépenses	-1,871	
Reports de crédits de l'année 2004	1,064	
Transfert et répartition	-0,053	
Fonds de concours, dons et legs	0,01	
Total net des crédits disponibles	12,66	
Dépenses nettes	11,81	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		93,29 %
Reports de crédits sur l'année 2006	0,228	
Titre IV - Interventions publiques (FNADT)		
Crédits initiaux	74,89	
Variations des prévisions de dépenses	-3,3	
Reports de crédits de l'année 2004	6,046	
Transfert et répartition	0	
Fonds de concours, dons et legs	0,15	
Total net des crédits disponibles	77,783	
Dépenses nettes	74,15	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		95,32 %
Reports de crédits sur l'année 2006	1,375	
Titre VI - Subventions d'investissements		
Crédits initiaux	177,63	
Variations des prévisions de dépenses	-1,152	
Reports de crédits de l'année 2004	12,534	
Transfert et répartition	0	
Fonds de concours, dons et legs	0	
Total net des crédits disponibles	191,319	
Dépenses nettes	190,89	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		99,78 %
Reports de crédits sur l'année 2006	441,805	
Total		
Crédits initiaux	266,04	
Variations des prévisions de dépenses	-4,019	
Reports de crédits de l'année 2004	19,645	
Transfert et répartition	-0,053	
Fonds de concours, dons et legs	0,16	
Total net des crédits disponibles	281,77	
Dépenses nettes	276,84	
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>		98,25 %
Reports de crédits sur l'année 2006	2,046	

Source : présent projet de loi de règlement

Ce tableau fait d'abord apparaître le **niveau très satisfaisant de consommation des crédits consacrés aux subventions d'investissement** (à hauteur de 99,78 %). **La dotation budgétaire s'avère donc, rétrospectivement, comme réaliste.**

Le taux de consommation relativement plus faible des crédits relatifs aux moyens des services (à 93,29 %) témoigne des **efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement** conduits par le ministère de l'aménagement du territoire et la DIACT. Ainsi, les crédits assurant les dépenses en matériel et fonctionnement des services (4^e partie du titre III) n'ont enregistré qu'un taux de consommation de 90,74 %. **Ces efforts devraient pouvoir être poursuivis en 2006 et 2007**, notamment dans la mesure où la fusion de la DIACT et de la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME) devrait permettre de réaliser de significatives économies d'échelle.

Le taux de consommation des crédits afférents aux interventions publiques (95,32 %), quant à lui, pourrait être amélioré, mais ce résultat représente déjà un **progrès par rapport aux exercices antérieurs**.

B. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS ENCORE TROP IMPORTANTES POUR LE FNADT

La variation des prévisions de dépenses enregistrée en 2005 pour les crédits du titre IV, concernant le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), s'est élevée à **- 3,3 millions d'euros**. Cette variation représente 82 % de l'ensemble des annulations de crédits de l'exercice, et **4,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale sur le titre IV**.

Ces annulations, concernant des montants non négligeables, bien qu'elles procèdent d'une régulation budgétaire légitime, **faussent la portée du vote parlementaire** d'une manière regrettable.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. UN ENJEU POUR 2006 : L'ABSENCE D'EXPÉRIMENTATION « LOLF » EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

A partir du budget de 2003, des chapitres expérimentaux rassemblant des crédits de différentes natures, destinés à préfigurer les modes de gestion fongibles institués par la LOLF, ont été mis en place. Au sein du titre III (Moyens des services), ces chapitres ont mêlé des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention. Au sein des titres V (Investissements) et VI (Subventions d'investissement), ils ont intégré des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.

La plupart des ministères ont participé à cette expérimentation en 2005, à l'exception, notamment, du ministère de l'aménagement du territoire.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2005 (p. 274), **« on ne peut que**

souhaiter » que ce ministère saura « franchir d'un coup l'étape de l'initiation à la LOLF en 2006 ».

B. UN ENJEU POUR 2007 : L'AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Dans le cadre de l'organisation du débat d'orientation sur les finances publiques pour 2007, les documents transmis à votre rapporteur spécial font état de **profondes modifications concernant les objectifs et indicateurs de performance du programme 112 « Aménagement du territoire »**. Ainsi, les 7 objectifs définissant le programme, assortis de 15 indicateurs au total, dans la loi de finances initiale pour 2006, seraient ramenés, pour 2007, à **4 objectifs et 10 indicateurs**. Ce resserrement n'empêche pas l'introduction :

- d'une part, d'un **nouvel objectif** (« Favoriser le développement durable dans le cadre du volet territorial des CPER [contrats de projet Etat-régions, qui succéderont pour la période 2007-2013 au contrats de plan Etat-régions] et des fonds structurels », assorti d'un indicateur : « Pourcentage de conventions territoriales respectant leurs objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre ») ;

- d'autre part, de **5 nouveaux indicateurs** (y compris le précité).

En outre, **les libellés de 2 objectifs** parmi les 3 qui ont été repris de l'architecture 2006 **sont modifiés, ainsi que ceux de 3 indicateurs** parmi les 5 qui sont maintenus.

D'une manière générale, **ces modifications importantes, qui témoignent d'une réflexion plus aboutie, paraissent aller dans le bon sens**. Dans son rapport sur les crédits de la mission « Politique des territoires » dans le projet de loi de finances initiale pour 2006¹, votre rapporteur spécial, en effet, avait regretté que les objectifs et indicateurs de performance associés au programme « Aménagement du territoire » ne recourent qu'imparfaitement les objectifs fixés par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Le nouveau dispositif envisagé, sans être calqué sur ces derniers objectifs – ni distinguer clairement, encore, entre leurs deux finalités globales : l'équité entre les territoires et l'efficacité économique –, s'en rapproche toutefois davantage.

Ainsi, recoupant l'objectif du « soutien des territoires en difficulté » qui figure dans la loi de 1999, on relève, notamment, l'introduction des trois indicateurs suivants :

- le « *taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT [prime d'aménagement du territoire]* » ;

¹ Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 18, p. 65.

- le « *taux de réalisation de l'objectif des créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de site ou de territoire* » ;

- la « *comparaison du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale* ».

Cependant, votre rapporteur spécial estime que **n'est pas justifiée, ou du moins est hâtive, la suppression de l'objectif « Favoriser l'accès des populations et des entreprises aux services de proximité et aux nouvelles technologies de l'information »**, et, en particulier, de l'indicateur visant à mesurer la « *population des communes n'ayant pas accès à des liaisons à haut débit* ». Il souhaite que cet objectif soit maintenu, le cas échéant dans un libellé modifié et avec des indicateurs révisés, dans le projet de loi de finances initiale pour 2007.

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »
MM. Philippe Adnot et Maurice Blin, rapporteurs spéciaux

	Pages
I. IL EST NÉCESSAIRE DE FAIRE ENTRER L'UNIVERSITÉ DANS LE CADRE DE LA LOLF.....	146
<i>A. UNIVERSITÉ ET PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE QUI RESTE À ACHEVER.....</i>	<i>146</i>
1. Il faut se donner les moyens d'évaluer réellement la performance des universités	146
2. Une plus grande liberté de gestion devrait alors être dévolue aux universités.....	147
<i>B. DES ÉTUDIANTS DÉSORIENTÉS.....</i>	<i>147</i>
II. LA RECHERCHE : ACCOMPAGNER LA PRIORITÉ BUDGÉTAIRE AFFICHÉE D'UNE MEILLEURE CULTURE DE LA VALORISATION.....	148
<i>A. MIEUX ORIENTER LA RECHERCHE VERS L'APPLICATION.....</i>	<i>148</i>
1. Inciter les acteurs publics de recherche français à valoriser les résultats de leurs recherches	148
2. Stimuler une recherche privée qui reste trop faible.....	150
<i>B. OÙ EST LE PILOTE DE LA RECHERCHE PUBLIQUE FRANÇAISE ?</i>	<i>150</i>

A titre liminaire, **vos rapporteurs spéciaux** tiennent à indiquer qu'ils **n'ont pu obtenir du ministère, très tard, que quelques éléments très parcellaires** et datant d'ailleurs le plus souvent de 2004 pour juger de la performance de la recherche et de l'enseignement supérieur nationaux en 2005.

En conséquence, leur contribution demeurera limitée et ne pourra tout à fait correspondre à ce que devrait être un rapport sur le projet de loi de règlement respectant les lignes directrices de la LOLF. **Ils s'attacheront, le plus souvent, à estimer l'adaptation de l'organisation du ministère et des opérateurs aux exigences de la LOLF**, ne s'appuyant sur des résultats concrets de 2005 que dans les rares cas où cela leur est possible.

Ils souhaitent donc très vivement que le ministère prenne toutes les mesures nécessaires afin que, dès l'année prochaine, ils puissent disposer, dans un délai raisonnable, de l'ensemble des données actualisées leur permettant, à l'occasion du débat sur le projet de loi de règlement, de donner un avis éclairé sur la qualité de la gestion des crédits de la mission.

I. IL EST NÉCESSAIRE DE FAIRE ENTRER L'UNIVERSITÉ DANS LE CADRE DE LA LOLF

A. UNIVERSITÉ ET PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE QUI RESTE À ACHEVER

1. Il faut se donner les moyens d'évaluer réellement la performance des universités

Dans son avis sur le programme « Recherche et enseignement supérieur », rendu le 5 mai 2006, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) note, certes, avec satisfaction qu'un début de contractualisation par objectifs, cohérent avec la LOLF, se met en place entre le ministère et les établissements, essentiellement les universités. Cependant, il pointe aussitôt les faiblesses du dispositif :

- **la liste d'indicateurs renseignée par les établissements** comporte 122 indicateurs, avant tout destinés à dresser le bilan administratif du contrat et **pas encore à nourrir le dialogue budgétaire dans le cadre de la LOLF** ;

- **l'évaluation comparative des établissements** (mesure de la performance) **en vue de l'allocation de moyens n'existe donc pas encore** ;

- **ce dispositif ne permet pas d'intégrer**, au niveau national, dans le système d'information dédié à la LOLF, **une consolidation de données annuelles issues des établissements**.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que les corrections demandées par le CIAP soient réalisées au plus vite. En effet, il convient de passer rapidement à un dispositif de contrats objectifs/moyens englobant une part plus importante des moyens alloués aux établissements, ce qui nécessite une connaissance beaucoup plus fine des activités et des résultats des établissements.

2. Une plus grande liberté de gestion devrait alors être dévolue aux universités

A partir du moment où les établissements devraient accomplir un effort important d'adaptation et de transparence, et où l'allocation des moyens dont ils disposent devrait dépendre de leur performance, il conviendrait qu'ils bénéficient d'une plus grande autonomie de gestion. Or, à ce jour, la masse salariale des personnels n'entre pas dans le budget des établissements et la fongibilité asymétrique reste centralisée au niveau du ministère.

Vos rapporteurs spéciaux n'ignorent pas la sensibilité d'un tel sujet. Ils **invitent cependant le gouvernement à avancer sur ce dossier**, en se limitant par exemple, dans un premier temps, à un ou plusieurs établissements pilotes. Dans le même esprit de prudence, ils considèrent que l'expérimentation pourrait ne concerner, au début du processus, que les seuls personnels non enseignants.

B. DES ÉTUDIANTS DÉSORIENTÉS

Vos rapporteurs spéciaux ont souligné, dans leur dernier rapport budgétaire¹, les conséquences néfastes des problèmes d'orientation des jeunes au sein de l'université.

Le seul indicateur disponible en la matière n'est renseigné que pour l'année 2002 : il indique que la part des étudiants de premier cycle d'études supérieures partant sans diplôme s'élevait à 23 % de l'ensemble des sortants du supérieur. Or, cet indicateur intègre les étudiants des instituts universitaires de technologies (IUT) et des sections de techniciens supérieurs (STS). Il est donc permis de penser que ce ratio est encore moins bon pour les seuls étudiants inscrits à l'université pour obtenir un diplôme d'études universitaires générales (DEUG).

Les problèmes d'orientation ont d'autres conséquences qu'un taux d'échec trop élevé aux examens universitaires. Ils se traduisent également :

- d'une part, par **une réorientation trop fréquente des étudiants.** Vos rapporteurs spéciaux indiquaient, dans le rapport précité, que plus de la

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006) – Tome III – annexe 21 de MM. Philippe Adnot et Maurice Blin, Recherche et enseignement supérieur

moitié des étudiants n'achevaient pas le DEUG dans lequel ils s'étaient inscrits au départ. Une telle situation est source de perte de temps pour les étudiants, et est coûteuse pour les finances publiques ;

- d'autre part, par **une inadéquation manifeste entre les effectifs des filières universitaires et le marché du travail.**

Vos rapporteurs spéciaux ont bien pris note de **la volonté de M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche**, exprimée lors de son audition devant votre commission des finances dans le cadre du présent projet de loi de règlement, **de s'orienter vers une « politique de l'offre universitaire »**. Dans une telle optique, les recrutements d'enseignants-chercheurs ne devraient plus se fonder uniquement sur les inscriptions des étudiants en première année d'université, mais également sur des critères tels que la politique de recherche nationale ou la qualité des emplois occupés, à l'issue de leurs études, par les diplômés des différentes filières. Estimant prometteuse une telle approche, ils se montreront particulièrement attentifs à sa mise en œuvre effective.

II. LA RECHERCHE : ACCOMPAGNER LA PRIORITÉ BUDGÉTAIRE AFFICHÉE D'UNE MEILLEURE CULTURE DE LA VALORISATION

L'exercice 2005, objet du présent rapport est non seulement le dernier exercice « pré-LOLF », mais aussi le dernier précédant l'adoption de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

Certaines des orientations défendues par vos rapporteurs spéciaux ont trouvé des réponses dans cette loi, ce qu'ils souligneront quand cela sera nécessaire. Néanmoins, dans le respect du principe d'évaluation de la gestion du gouvernement qui sied à la loi de règlement, leur constat s'appuiera sur les données passées dont ils disposent.

A. MIEUX ORIENTER LA RECHERCHE VERS L'APPLICATION

1. Inciter les acteurs publics de recherche français à valoriser les résultats de leurs recherches

La recherche publique demeurant une composante essentielle des dépenses de recherche et de développement nationales¹, il est indispensable pour notre économie que les chercheurs exerçant dans le secteur public aient le souci et les moyens de valoriser les résultats de leurs recherches.

¹ Selon le rapport 2004 de l'Observatoire des sciences et des techniques, les dépenses publiques de recherche et de développement s'élevaient à 1 % du PIB, soit plus que la moyenne des pays de l'OCDE.

L'un de vos rapporteurs spéciaux vient d'ailleurs de consacrer un rapport d'information consacré aux moyens d'encourager la valorisation de la recherche universitaire¹.

Or, les dernières données dont disposent vos rapporteurs spéciaux ne sont guère encourageantes pour les universités :

- en 2003, la part des ressources apportées par les redevances sur titres de propriété intellectuelle dans les « ressources recherche totales² » des universités ne s'élevait qu'à 0,17 %. L'objectif pour 2008 consiste d'ailleurs à faire passer ce taux à 0,2 %, ce qui semble modeste ;

- cette même année, la part des contrats de recherche passés avec des entreprises dans les « ressources recherche totales » des universités s'élevait à 3,3 %, contre 3,9 % en 2001. Là encore, la cible définie pour 2008, soit 3,5 %, c'est-à-dire moins qu'en 2001, paraît assez peu ambitieuse à vos rapporteurs spéciaux.

La tendance était la même pour les organismes publics de recherche, pour lesquels vos rapporteurs spéciaux disposent des chiffres relatifs à l'année 2004 :

- la part des ressources apportées par les redevances sur titres de propriété intellectuelle dans les « ressources recherche totales » des principaux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)³ s'élevaient à 1,9 % (chiffre stable par rapport à 2003), tandis que, pour les principaux autres opérateurs publics de recherche⁴, ce chiffre déclinait, passant de 4,3 % en 2003 à 3,4 % en 2004 ;

- en revanche, en ce qui concerne la part des contrats de recherche passés avec des entreprises dans les « ressources recherche totales » de ces opérateurs, les EPST restaient stables en 2004 (à 1,6 %), mais les autres opérateurs progressaient, passant de 8,6 % en 2003 à 9,7 % en 2004.

L'article 28 de la loi de programme pour la recherche précitée, qui légalise l'exonération d'impôt sur les sociétés des établissements publics de recherche pour leurs activités de valorisation, constitue, certes, une première réponse. La possible remise en cause de cette exonération était jusqu'alors un frein majeur, à la fois financier et administratif, pour les établissements concernés. En votant cette disposition, le législateur a donc envoyé un signe fort d'encouragement au développement de ces activités.

¹ Rapport d'information n° 341 (2005-2006) de M. Philippe Adnot, « La valorisation de la recherche dans les universités : une ambition nécessaire ».

² Expression employée dans la définition de l'indicateur figurant dans l'actuel projet annuel de performance de la mission. Cette valeur représente l'ensemble des ressources dont dispose l'établissement pour conduire ses activités de recherche, y compris la dotation de l'Etat.

³ C'est-à-dire les EPST opérateurs de l'actuel programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (CNRS, INSERM...).

⁴ C'est-à-dire les opérateurs de l'actuel programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » n'ayant pas le statut d'EPST (CEA, Institut Pasteur...).

Mais il faut une ambition plus grande. A cet égard, vos rapporteurs spéciaux ont prêté une grande attention aux propos tenus par M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, quant aux suites devant être données au rapport précité de M. Philippe Adnot. Ils ont relevé avec satisfaction **qu'une des propositions dudit rapport avait déjà été suivie d'effet**, à savoir la suppression de la procédure de fonds de concours spécifique pour les dépenses de rémunération des personnels des universités affectés dans leurs services d'activités industrielles et commerciales (SAIC). Ils ont, de plus, apprécié **l'intention manifesté par le ministre délégué de mettre en œuvre la plupart des recommandations dudit rapport**, notamment **l'harmonisation des régimes de TVA sur les subventions versées par l'Agence nationale de la recherche (ANR)**, qui diffèrent actuellement selon que ces subventions sont versées à un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), qui peut récupérer la TVA, ou à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), qui ne le peut pas. Ils se montreront particulièrement attentifs quant à la traduction effective de ces intentions.

2. Stimuler une recherche privée qui reste trop faible

La modicité des investissements privés de recherche et de développement est un point faible de l'économie française : ceux-ci sont loin des 2 % du PIB fixés comme objectif cible en 2010 par le Conseil européen réuni à Barcelone (15 et 16 mars 2002) afin de discuter de la « Stratégie de Lisbonne ».

Or, là aussi, non seulement le niveau absolu n'est pas satisfaisant, mais **les derniers indicateurs dont disposent vos rapporteurs spéciaux sont mal orientés** : alors que les dépenses de recherche et de développement des entreprises s'élevaient à 1,36 % du PIB en 2003, ce chiffre est passé à 1,34 % du PIB en 2004, le ministère estimant même le résultat 2005 à 1,32 % du PIB. Dans ces conditions, l'objectif de 1,8 % du PIB en 2008 risque de ne pas être atteint.

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de cette tendance et souhaitent que soit réalisée au plus vite **une évaluation de l'effet incitatif du crédit d'impôt en faveur de la recherche**, qui représente une dépense fiscale de l'ordre de 730 millions d'euros pour l'Etat, et que l'article 22 de la loi de finances pour 2006 a encore renforcé.

B. OÙ EST LE PILOTE DE LA RECHERCHE PUBLIQUE FRANÇAISE ?

L'Agence nationale de la recherche (ANR), créée le 7 février 2005 et transformée en établissement public par la loi de programme pour la recherche précitée, est un outil puissant de pilotage de la recherche et de renforcement de l'esprit de performance dans la communauté des chercheurs.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent donc que regretter que les crédits d'intervention de l'ANR, soit 350 millions d'euros en 2005 (et 596,4 millions d'euros en 2006), figurent, non dans les crédits du ministère, mais au sein du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Participations financières de l'Etat »¹. L'ANR est en effet financée par une partie du produit des privatisations. L'absence de ces crédits du périmètre de l'actuelle mission « Recherche et enseignement supérieur » rend plus difficile la mesure de la performance des investissements publics de recherche. De plus, elle jette un doute quant à la pérennité du financement des crédits d'investissements de l'Agence, qui doit pourtant s'affirmer durablement comme un acteur de premier plan dans le pilotage de la recherche française.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent d'ailleurs que, dans son avis précité, le CIAP recommande le transfert des crédits des allocations de recherche au sein du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » et, de là, la suppression du programme « Orientation et pilotage de la recherche » qui serait amputé des deux tiers de ses crédits.

Une telle suppression constituerait un symbole cruel, qui ne serait que le reflet d'un paradoxe : les crédits de ce programme devraient être constitués principalement des crédits de l'ANR mais, ceux-ci n'y figurant pas, il a fallu y inclure des crédits ayant moins vocation à y figurer afin qu'il ne soit pas dit (dans la maquette budgétaire) que l'Etat n'oriente ni ne pilote la recherche publique nationale.

¹ *Au titre de l'année 2006, les crédits d'intervention de l'ANR ne figurent toujours pas dans la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

MISSIONS « SANTÉ » ET « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »
MM. Jean-Jacques Jégou et Auguste Cazalet,
rapporteurs spéciaux

	Pages
I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2005	154
<i>A. L'EXERCICE 2005 A ÉTÉ MARQUÉ PAR LA CONTRAINTE DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE.....</i>	<i>156</i>
<i>B. LES REPORTS DE 2005 VERS 2006 ENREGISTRENT UNE FORTE AUGMENTATION PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE</i>	<i>156</i>
<i>C. LES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE S'ACCROISSENT DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE.....</i>	<i>157</i>
<i>D. LA GESTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES, QUI ONT CONNU UNE NOUVELLE DIMINUTION, S'EST AMÉLIORÉE</i>	<i>157</i>
II. REMARQUES SPÉCIFIQUES RELATIVES À CERTAINES DÉPENSES.....	158
<i>A. CERTAINES DÉPENSES D'INTERVENTION FONT L'OBJET D'UNE SOUS-ÉVALUATION RÉCURRENTÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE.....</i>	<i>158</i>
<i>B. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES DE SANTÉ PUBLIQUE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE ET SOULÈVE DES INTERROGATIONS QUANT À L'APPRÉCIATION DE LEUR PERFORMANCE</i>	<i>159</i>
<i>C. LA « PRIME DE NOËL » VERSÉE AUX BÉNÉFICIAIRES DU REVENU MINIMUM D'INSERTION DEVRAIT ÊTRE INSCRITE EN LOI DE FINANCES INITIALE.....</i>	<i>160</i>

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2005

Dans le cadre de l'exécution de la loi de finances pour 2005, qui a **précédé la mise en œuvre complète de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, la section « Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale » recouvre des crédits aujourd'hui répartis au sein des missions « Santé » et « Solidarité et intégration », ainsi qu'au sein du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire ».

Afin de préparer le passage à la mise en œuvre complète de la LOLF, **certaines crédits ont toutefois fait l'objet d'une expérimentation de la gestion en « mode LOLF »**, dans le cadre de chapitres spécifiques. Ce fut notamment le cas des crédits correspondants aux programmes « Santé publique et prévention », « Veille et sécurité sanitaire », « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ». Deux expérimentations régionales ou sectorielles ont également été conduites au cours de cet exercice : une expérimentation du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » à l'échelle de la région Haute-Normandie et une expérimentation de la gestion des crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP) dans le cadre d'un chapitre spécifique consacré aux « Statistiques, études, recherche et évaluation ».

Le tableau qui suit retrace les conditions générales d'exécution des crédits 2005 :

Règlement définitif de la section "Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale" pour 2005

(en euros)

	Crédits initiaux				Origine des ouvertures et annulations de crédits				Crédits disponibles			Dépenses constatées			Modifications de crédits demandées par le présent projet de loi de règlement		Reportis sur la gestion 2006
	A	B	C	D	E	Repetis de la gestion 2004	Transferts répartitions	Fonds de concours, dons et legs	F=A+B+C+D+E	G	H	I=G+H	J	K	L=F-I+J+K		
<i>Enchaînement</i>																	
Titre III -																	
Moyens des services	2 175 154 787	454 734 186	412 048 350	-198 458 745	185 670 242				3 029 148 820	2 606 687 250,69	-7 576 637,70	2 599 110 612,99	8 151 179,06	29 744 380,07	408 445 006		
Titre IV -																	
Interventions publiques	8 943 310 465	215 945 672	28 781 482	1 165 309	400 907 217				9 590 110 145	9 342 272 060,30	-591 832,78	9 341 680 227,52	0	4 116 789,48	244 313 128		
Titre V -																	
Investissements exécutés par l'Etat	33 841 000	-10 768 171	17 724 062	-1 724 654	25 030 000				64 102 237	30 223 465,88	0	30 223 465,88	0	7 899 687,12	25 979 084		
Titre VI -																	
Subventions d'investissement accordées par	35 708 000	-13 323 212	13 359 812	0	73 000 000				108 744 600	48 271 773,38	0	48 271 773,38	0	3 975 041,62	56 497 785		
l'Etat																	
Total	11 188 014 252	646 588 475	471 913 706	-199 018 090	684 607 459				12 792 105 802	12 027 454 550,25	-8 168 470,48	12 019 286 079,77	8 151 179,06	45 735 898,29	735 235 003		

Source: projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005, annexes

A. L'EXERCICE 2005 A ÉTÉ MARQUÉ PAR LA CONTRAINTE DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

L'exécution des crédits a été perturbée au cours de l'exercice 2005 par différentes mesures de régulation budgétaire.

Ainsi, en adéquation avec l'objectif général de ramener le déficit public en dessous des 3 % du PIB, deux dispositifs spécifiques ont été mis en place :

- la mise en réserve des crédits reportés sur 2005, à l'exception des reports anticipés de fonds concours tardifs ;

- la mise en place d'une réserve de précaution touchant les crédits inscrits en loi de finance initiale (LFI), à hauteur de 105,7 millions d'euros en février 2005 puis de 45 millions d'euros en juillet 2005.

En dépit de dégels partiels, notamment destinés à réduire les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative, le niveau de mise en réserve est resté élevé tout au long de l'exercice.

Ceci a permis l'annulation de crédits à hauteur de 88,6 millions d'euros au total au cours de l'exercice 2005.

B. LES REPORTS DE 2005 VERS 2006 ENREGISTRENT UNE FORTE AUGMENTATION PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

Les crédits reportés de 2005 sur 2006 sont très importants, puisqu'ils s'élèvent au total, à destination des missions « Santé », « Solidarité et intégration » et du programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire », à près de **735 millions d'euros**, soit **5,7 % des crédits disponibles** en 2005. Les reports enregistrent donc une forte progression par rapport à l'année antérieure, puisque « seuls » 472 millions d'euros avaient alors été reportés sur 2005.

Plusieurs éléments doivent toutefois être pris en considération :

- en raison des mesures de régulation de budgétaire, les crédits disponibles à la fin de l'exercice ont atteint des niveaux élevés. **Le montant des reports vers 2006 a toutefois été limité, en application des dispositions de l'article 15 de la LOLF¹ ;**

¹ Cet article dispose que les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés. En outre, les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition de loi de finances.

- **deux exceptions** à cette règle de limitation des reports ont été réalisées : les reports profitant à la mission « Sécurité sanitaire » n'ont pas subi cette limitation, en raison du caractère tardif du décret du 1^{er} décembre 2005 ouvrant 150 millions d'euros destinés à financer le plan de lutte contre la **grippe aviaire**, pas plus que les crédits provenant de **fonds de concours**.

C. LES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE S'ACCROISSENT DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE

L'exercice 2005 a été marqué par une croissance importante de la dette du ministère de la santé et des solidarités à l'égard de la sécurité sociale.

De manière globale, les dettes de l'Etat atteignent, au 31 décembre 2005, **3,6 milliards d'euros à l'égard du régime général et plus de 5,1 milliards d'euros à l'égard de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale**.

Sur ce total, les dettes au titre du champ « **santé-solidarité** » sont évaluées par la commission des comptes de la sécurité sociale à **1,17 milliard d'euros**, dont **près de la moitié imputables à la dérive des dépenses liées à l'aide médicale de l'Etat** (654 millions d'euros de dettes au 31 décembre 2005).

Les autres dettes significatives sont celles liées à l'allocation de parent isolé (231,51 millions d'euros), l'allocation adulte handicapé (95,97 millions d'euros) et l'allocation spéciale d'invalidité (117,61 millions d'euros).

Ces dettes ne dégradent pas les comptes de la sécurité sociale mais **pèsent sur sa trésorerie**, en générant plusieurs millions d'euros de **frais financiers**.

D. LA GESTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES, QUI ONT CONNU UNE NOUVELLE DIMINUTION, S'EST AMÉLIORÉE

L'exécution 2005 a été marquée par une réduction des effectifs budgétaires du ministère, puisque 122 emplois ont été supprimés, après 94 emplois en 2004.

Une réduction du taux de vacances des emplois a également été enregistrée au cours de cet exercice, ce qui témoigne d'une amélioration de la gestion des ressources humaines.

Le tableau qui suit retrace l'évolution des principales données relatives aux effectifs :

Evolution des effectifs entre 2001 et 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Effectifs autorisés	14 728	15 120	15 045	14 951	14 504
<i>dont administration centrale</i>	2 652	2 726	2 714	2 782	2 763
<i>dont services déconcentrés</i>	12 076	12 394	12 331	12 169	11 741
Effectifs disponibles	14 575	14 960	14 887	14 716	14 268
Equivalents temps plein (ETP)	13 735	14 224	14 287	14 260	13 936
Vacances	840	736	600	456	332
Taux de vacances (en %)	5,76	4,92	4,03	3,10	2,33

Source: d'après les données recueillies auprès du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel

S'agissant de la gestion des moyens de fonctionnement des services déconcentrés, un audit de modernisation a récemment été réalisé, dont les conclusions ont été rendues publiques en janvier 2006.

Le rapport d'audit recommande notamment de renforcer l'échelon régional afin d'accroître la mutualisation des moyens, en particulier pour les achats, dont il faudrait sécuriser les procédures. La mission demande également de développer les outils de pilotage et de suivi des services déconcentrés et de les doter d'outils informatiques performants.

Au total, elle estime que ces réformes devraient permettre d'effectuer des gains de productivité et réaliser 4,5 millions d'euros d'économies sur les achats.

II. REMARQUES SPÉCIFIQUES RELATIVES À CERTAINES DÉPENSES

A. CERTAINES DÉPENSES D'INTERVENTION FONT L'OBJET D'UNE SOUS-ÉVALUATION RÉCURRENTÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

L'évolution des dettes du ministère et des ouvertures en cours d'exercice par décret d'avances témoignent de la sous-estimation récurrente, en loi de finances initiale, de certaines dépenses.

Il en va ainsi des dépenses liées à l'hébergement d'urgence, à l'allocation de parent isolé (API), à l'allocation adulte handicapé (AAH), ou encore à l'aide médicale de l'Etat (AME).

S'agissant de l'AME, la situation est particulièrement préoccupante puisque **les dettes à ce titre représentent près de trois fois les crédits inscrits en loi de finance initiale pour 2006** (233,48 millions d'euros), qui sont manifestement sous-évalués.

Votre rapporteur spécial de la mission « Solidarité et intégration » appelle donc l'attention du gouvernement sur ce point et attend qu'il précise les mesures qu'il entend prendre pour maîtriser cette dépense.

B. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES DE SANTÉ PUBLIQUE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE ET SOULÈVE DES INTERROGATIONS QUANT À L'APPRÉCIATION DE LEUR PERFORMANCE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006¹, votre rapporteur spécial de la mission « Santé » a pu constater l'imprécision entourant la présentation budgétaire des programmes de santé publique, qui comprend deux plans majeurs en termes de crédits : le plan de lutte contre le cancer et celui de lutte contre le VIH/SIDA.

A l'occasion d'un contrôle en cours, effectué en application de l'article 57 de la LOLF, relatif aux crédits destinés à la lutte contre le cancer, votre rapporteur spécial a observé, d'après les informations recueillies auprès du ministère de la santé et des solidarités, que **les crédits de lutte contre le cancer n'ont pas été intégralement consommés en 2005**, comme le montre le tableau suivant :

**Evolution de la consommation des crédits
inscrits sur le fascicule "santé" destinés à la lutte contre le cancer**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Crédits alloués	35	53	74,5	96,5
Crédits consommés	35	33,93	51,04	

Source: données recueillies auprès du ministère de la santé et des solidarités

Les crédits non consommés à ce titre auraient fait l'objet de reports.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial note que la mise en œuvre des plans de santé publique passe par l'attribution de nombreuses subventions à diverses associations. Il a pu observer, à la suite d'un amendement adopté dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2006 qui a transféré plus de 18 millions d'euros du programme « Santé publique et prévention » vers le programme « Drogue et toxicomanie », que **la doctrine d'attribution des subventions variait suivant les directions ou organismes considérés**, et ce au sein de la même mission « Santé ». Il s'interroge donc sur la cohérence de l'action du ministère en la matière et sur l'appréciation de la performance de l'utilisation de ces crédits.

¹ M. Jean-Jacques Jégou, annexe n° 25 au rapport général n° 99 (2005-2006), sur les crédits 2006 de la mission « Santé ».

C. LA « PRIME DE NOËL » VERSÉE AUX BÉNÉFICIAIRES DU REVENU MINIMUM D'INSERTION DEVRAIT ÊTRE INSCRITE EN LOI DE FINANCES INITIALE

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat au cours de l'exercice 2005, la Cour de comptes relève que **la « prime de Noël » versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) n'a toujours pas été inscrite en loi de finances initiale et a fait l'objet d'une ouverture en loi de finances rectificative, à hauteur de 283 millions d'euros.**

Elle recommande d'inscrire à l'avenir ces crédits en loi de finances initiale, s'ils devaient continuer à être portés par le budget de l'Etat, le financement du RMI ayant été décentralisé et sa gestion confiée aux conseils généraux.

Votre rapporteur spécial de la mission « Solidarité et intégration » ne peut qu'appuyer cette demande de la Cour des comptes, qui contribuerait à la sincérité budgétaire.

**MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »
M. Michel Sergent, rapporteur spécial**

	Pages
I. UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE MODIFIÉE AFIN DE TENIR COMPTE DE LA LOLF, MAIS AU SEIN DE LAQUELLE DES PROBLÈMES DEMEURENT	162
<i>A. DES PROGRAMMES « OPÉRATIONNELS » INÉGAUX.....</i>	162
<i>B. UNE REGRETTABLE TIMIDITÉ ADMINISTRATIVE</i>	163
1. Une architecture qui risque d’aboutir à la non application, dans les faits, du principe de fongibilité asymétrique	163
2. Un contrôle de gestion perfectible	163
II. DES ÉLÉMENTS DE PERFORMANCES INTÉRESSANTS POUR L’ANNÉE 2005... ..	164
<i>A. UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT DÉLICAT EN 2005.....</i>	164
<i>B. UNE BONNE PERFORMANCE GLOBALE EN MATIÈRE DE SPORTS, SEULEMENT ATTÉNUÉE PAR LES RETARDS DE LA MISE EN PLACE DU SUIVI MÉDICAL DES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU</i>	165
1. Une forte progression de la pratique sportive en clubs.....	165
2. Sport de haut niveau : stabilité des résultats, mais un certain retard en matière de lutte anti-dopage	165
<i>C. PEU D’ÉLÉMENTS POUR JUGER LE PÉRIMÈTRE DE L’ACTUEL PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE ».....</i>	166
<i>D. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L’ADMINISTRATION DU MINISTÈRE</i>	167

Votre rapporteur spécial tient, en premier lieu, à souligner qu'il a **apprécié que le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative lui transmette dans des délais convenables, un nombre significatif d'indicateurs de performance actualisés** pour lui permettre d'exercer sa mission dans des conditions convenables. Et cela conformément au nouvel « état d'esprit » qui doit caractériser la discussion du projet de loi de règlement du budget.

Il reviendra dans un premier temps sur l'adaptation administrative, réelle mais sans doute incomplète, du ministère à la démarche de performance induite par la LOLF, puis évoquera la performance elle-même du ministère pour l'exercice 2005, en s'appuyant sur l'évolution des indicateurs les plus significatifs.

I. UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE MODIFIÉE AFIN DE TENIR COMPTE DE LA LOLF, MAIS AU SEIN DE LAQUELLE DES PROBLÈMES DEMEURENT

A. DES PROGRAMMES « OPÉRATIONNELS » INÉGAUX

Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, le ministère « ***a effectué un travail important pour faire évoluer son organisation administrative en fonction de la nouvelle architecture budgétaire*** ».

Ce rapport met en avant, notamment, deux évolutions administratives importantes qui vont dans ce sens :

- d'une part, le placement des actions liées à la jeunesse et à la vie associative dans deux nouvelles directions spécialisées ;
- d'autre part, le fait que, si la petite taille du ministère n'a pas permis la création d'un poste de secrétaire général, cette fonction est, de fait, remplie par le directeur du personnel et de l'administration.

De plus, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que, dans l'architecture entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, **les objectifs et les indicateurs de la mission ont été revus afin de tenir compte des remarques exprimés notamment par le Parlement**. Ils sont donc plus représentatifs de l'esprit de la LOLF. En outre, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport précité, « *la bonne mise en place des indicateurs semble garantie par la définition claire des sources qui les alimenteront* ».

Cependant, cet élan reste incomplet et se traduit par **un certain déséquilibre entre les deux programmes « opérationnels » de la mission**.

Ainsi, **le programme « Sports » semble relativement bien structuré** : ses objectifs ont ainsi été resserrés, tout en intégrant un nouvel objectif concernant la rigueur financière des fédérations sportives, sujet sur

lequel votre rapporteur spécial reviendra. Par ailleurs, ses indicateurs ont été redéfinis, à la fois afin de mieux « coller » aux objectifs qu'ils représentent et afin de décrire des résultats sur lesquels le ministère dispose de moyens d'actions.

En revanche, **le programme « Jeunesse et vie associative » paraît moins abouti** dans sa définition d'indicateurs. De surcroît, il subsiste des interrogations quant aux procédures de remontée des informations des services déconcentrés pour le renseignement de ces indicateurs. Ce programme est d'ailleurs celui pour lequel votre rapporteur spécial a obtenu le moins de renseignements dans le cadre de la discussion du présent projet de loi.

B. UNE REGRETTABLE TIMIDITÉ ADMINISTRATIVE

1. Une architecture qui risque d'aboutir à la non application, dans les faits, du principe de fongibilité asymétrique

Votre rapporteur spécial regrette une nouvelle fois la taille excessive du 3^{ème} programme de la mission, « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

En effet, ce programme regroupe l'ensemble des dépenses de personnel de la mission, **ce qui va à l'encontre du principe de fongibilité asymétrique de la LOLF.**

Votre rapporteur spécial n'ignore pas que le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ne dispose que d'une administration de relativement petite taille¹. Il sait aussi que ses services sont très déconcentrés, présents sur l'ensemble du territoire, ce qui rend, de toute façon, plus difficile l'application de la fongibilité asymétrique.

Il n'en juge pas moins que la démarche consistant à créer un programme spécifique de gestion du personnel relève plus d'une facilité intellectuelle que d'une nécessité impérative.

2. Un contrôle de gestion perfectible

La Cour des comptes, dans son rapport précité, observe que le contrôle de gestion du ministère se met en place lentement au niveau central et qu'il reste « *embryonnaire* » au niveau déconcentré.

L'installation de certains équipements informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF, comme la réalisation de l'infocentre du ministère ou l'évolution du système d'information des ressources humaines SIRHANO, ont été reportées en 2006 pour des raisons budgétaires.

¹ 7.174 agents en équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2005.

De même, faute notamment d'installation dans les délais du système d'information adapté, le développement de la comptabilité d'analyse des coûts n'a pu avancer de façon satisfaisante.

II. DES ÉLÉMENTS DE PERFORMANCES INTÉRESSANTS POUR L'ANNÉE 2005

Les commentaires qui suivent se fondent sur les indicateurs actualisés obtenus du ministère ainsi que sur les échanges que votre rapporteur spécial a pu avoir avec ledit ministère sur cette base. Par nature, en cette année qui préfigure l'introduction des principes de la LOLF pour une loi de règlement, ils demeureront très partiels.

A. UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT DÉLICAT EN 2005

Afin de mettre en perspective les éléments qui vont suivre, il convient de rappeler brièvement que :

- pour l'année 2005, les crédits du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative votés en loi de finances initiale se sont élevés à 531,8 millions d'euros, en baisse de 3,1 % par rapport à l'exercice 2004 ;
- les annulations de crédits subies par le ministère, traditionnelle « variable d'ajustement » des budgets, se sont élevées à 48,2 millions d'euros, soit plus de 9 % des crédits votés par le Parlement.

Votre rapporteur spécial rappelle que cette régulation au titre de l'année 2005 fait suite à des régulations de 8,9 % en 2004 et de 8 % en 2003.

Votre rapporteur spécial tient donc à rappeler que **les crédits hier du ministère, aujourd'hui de la mission « Sports, jeunesse et vie associative » ne sauraient constituer une variable d'ajustement commode**, sauf à ignorer les principes essentiels de la LOLF. Il n'est en effet pas interdit de penser que, instruit par la constance de ces arbitrages gouvernementaux, **les services du ministère peuvent être tentés de fournir au Parlement des justifications au premier euro (JPE) à la sincérité douteuse**. Cela sera d'autant plus vrai dans les budgets futurs, que l'ancien compte d'affectation spéciale Fonds national de développement du sport (FNDS) ne peut désormais plus apporter sa contribution aux activités de ce qui est devenu le programme « Sports » du fait de la création, le 1^{er} janvier 2006, de l'établissement public Centre national de développement du sport (CNDS)

B. UNE BONNE PERFORMANCE GLOBALE EN MATIÈRE DE SPORTS, SEULEMENT ATTÉNUÉE PAR LES RETARDS DE LA MISE EN PLACE DU SUIVI MÉDICAL DES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU

Le périmètre de l'actuel programme « Sports » a été le plus affecté par les baisses de crédits en 2005. Malgré cela, votre rapporteur spécial a relevé quelques résultats intéressants.

1. Une forte progression de la pratique sportive en clubs

L'année 2005 a connu une forte augmentation (+ 3,4 %) du nombre de licences sportives par rapport à 2004. Ainsi, le nombre de licences délivrées par les fédérations sportives s'est élevé à 15,74 millions contre 15,23 millions en 2004. Le ministère n'avait prévu en 2005 que 15,36 millions de licences (+ 0,9 %). Même en neutralisant le biais que représente l'intégration, en 2005, des adhérents de la fédération sportive des ASPTT, la progression reste conséquente, à + 2,2 %.

Cette évolution est d'autant plus significative qu'elle est générale, et non cantonnée à quelques clubs. Il faut donc sans doute y voir, pour partie, l'effet de la politique du ministère d'encouragement de la pratique en clubs (soutien aux fédérations au travers de conventions d'objectifs, relais sur le terrain...).

Votre rapporteur spécial se félicite de cette évolution, d'autant qu'elle s'accompagne **d'une progression encore plus forte du nombre de licences sportives délivrées aux jeunes filles et aux femmes : + 4,85 %.** Le ratio nombre de licences féminines / nombre total de licences progresse donc de 0,5 point pour s'établir à 34,6 %.

Il relève cependant que le ministère tient à rester prudent, estimant que des facteurs conjoncturels ont pu rendre l'année 2005 atypique et, pour fixer ses objectifs pour 2008, table sur une augmentation de 1 % par an du nombre de licenciés.

2. Sport de haut niveau : stabilité des résultats, mais un certain retard en matière de lutte anti-dopage

Comme en 2004, **la France demeure la 7^{ème} nation sportive du monde** au vu de ses résultats réalisés sur un panel de 25 sports les plus médiatisés depuis 5 ans. Le ministère tient cependant à conserver, pour l'année 2006 et les suivantes, un objectif de reconquérir la 6^{ème} place, qui est celle remportée par la France aux Jeux olympiques d'Athènes sur la base du nombre de finalistes. Votre rapporteur spécial souhaite que cet objectif, ambitieux au vu du fort développement de la pratique sportive en clubs partout dans le monde, puisse être atteint.

En revanche, **il relève avec regret le retard pris dans le développement des obligations de suivi médical pour les sportifs de haut niveau (SHN) et les « espoirs »**. En effet, seuls 69 % des SHN ont bénéficié d'un suivi médical complet dès 2005 (contre une prévision de 77 %), tout comme 59 % des espoirs (pour une prévision de 70 %). Le ministère explique ce retard par les difficultés techniques engendrées par la grande diversité des examens médicaux à mettre en place selon les fédérations. Il maintient d'ailleurs son objectif que le suivi médical concerne 100 % des SHN et des « espoirs » dès 2008.

Votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance qu'il accorde à l'objectif de renforcement de l'éthique dans le sport de haut niveau et de préservation de la santé des sportifs ; il se montrera donc particulièrement attentif aux progrès dans la mise en place de ces suivis. En outre, il souhaiterait savoir si ces retards sont purement techniques, ou si un éventuel « manque de volonté » de la part de certaines fédérations a pu jouer un rôle.

C. PEU D'ÉLÉMENTS POUR JUGER LE PÉRIMÈTRE DE L'ACTUEL PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Les indicateurs disponibles sont bien moins nombreux pour ce qui est devenu le programme « Jeunesse et vie associative » que pour la partie relative aux sports, ce qui est cohérent avec l'état des lieux dressé *supra* par votre rapporteur spécial quant à l'avancée de la préparation des divers programmes à l'égard de la LOLF.

Tout en émettant le souhait de disposer, dès l'année prochaine, de données plus conséquentes afin d'estimer la performance du gestionnaire de programme, il relèvera simplement, au titre de 2005, que :

- le ministère ne semble pas progresser vers l'objectif, pour 2010, de réduire à 4 mois (contre 8 mois en 2004) le délai moyen entre le dépôt, par une association intéressée, d'une demande d'agrément national de jeunesse et d'éducation populaire et la décision administrative. En effet, l'indicateur montre une dégradation en 2005, ce délai étant passé à 8,8 mois alors que la prévision du ministère s'élevait à 7,5 mois ;
- en revanche, le rééquilibrage de la répartition des postes aidés par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) a progressé selon le rythme prévu : en 2005, 52 départements ont reçu une dotation en « postes FONJEP » comprise entre 80 % et 120 % de la dotation théorique, calculée en fonction de critères démographiques corrigés par les critères d'attribution des dotations de solidarité urbaine et rurale. L'objectif pour 2010, que 75 départements figurent dans cette fourchette semble donc atteignable.

D. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE

Les dernières données dont a pu disposer votre rapporteur spécial concernent le périmètre de l'actuel programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », autrement dit la mesure de l'efficacité de l'administration du ministère. Si, dans l'ensemble, la qualité des indicateurs du programme demeure nettement perfectible, quelques uns peuvent néanmoins apporter un éclairage intéressant.

En premier lieu, **le ministère progresse au rythme qu'il avait prévu en ce qui concerne la dématérialisation des procédures de gestion de l'administration centrale.** Selon l'indicateur mesurant l'avancement des projets et des applications (à partir d'un portefeuille estimé à 22 projets ou applications), un quart de ces procédures était dématérialisé à la fin de l'année 2005. D'ici à 2007, 7 applications devraient être achevées, dont 4 de type ADELE (administration en ligne).

Dans la même optique d'efficacité administrative, votre rapporteur spécial relève que **le taux de réponses apportées dans un délai de quatre semaines au courrier « citoyen » a, dès 2005, atteint le taux appréciable de 94 %** (pour une prévision de 80 %), les services déconcentrés s'étant fortement mobilisés pour répondre aux exigences de la charte « Marianne » et pour garantir un accueil de qualité.

Un point reste cependant à améliorer de façon significative : celui de **la poursuite de la certification de la qualité des prestations des centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS)**, qui a pris du retard. Ainsi, fin 2005, seuls 3 CREPS sur 24 (soit 12,5 %) étaient certifiés au lieu des 5 prévus. Votre rapporteur spécial relève cependant que le ministère reste confiant quant à la poursuite de ce processus : l'objectif demeure une certification de l'ensemble des CREPS d'ici à 2010.

**MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »
M. Serge Dassault, rapporteur spécial**

	Pages
I. UNE EXÉCUTION ENCORE HEURTÉE EN 2005	170
<i>A. UNE POLITIQUE DE RÉGULATION OPAQUE ET CONTRAIGNANTE</i>	170
<i>B. VERS PLUS DE TRANSPARENCE ET DE MESURE AVEC LA LOLF</i>	171
II. UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE TOUJOURS RELATIVE	172
<i>A. LE CONSENTEMENT PARLEMENTAIRE MIS EN CAUSE PAR LES REPORTS</i>	172
<i>B. UNE PRATIQUE DÉSORMAIS ENCADRÉE PAR LA LOLF</i>	173
III. LA PORTÉE DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE POUR LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	174
<i>A. UN PRINCIPE DE FONGIBILITÉ PEU OPÉRANT AU NIVEAU LOCAL</i>	174
<i>B. UN RISQUE DE « STÉRILISATION » DE LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE</i>	175
<i>C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMPUTÉE</i>	176

Le projet de loi de règlement pour 2005 demeure régi par les dispositions de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Toutefois, votre rapporteur spécial a examiné les crédits dont il a la charge en mettant l'accent sur les perspectives nouvelles offertes par la LOLF, qu'il s'agisse de l'exécution budgétaire ou de la mesure de la performance, qui donneront tous leurs effets en 2007 à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 2006.

*

Si la LOLF prévient la plupart des problèmes d'exécution budgétaire rencontrés en 2005, certaines hypothèses pèsent aujourd'hui sur la nouvelle démarche de performance concernant la mission « Travail et emploi ».

I. UNE EXÉCUTION ENCORE HEURTÉE EN 2005

A. UNE POLITIQUE DE RÉGULATION OPAQUE ET CONTRAIGNANTE

L'exécution 2005 s'est caractérisée par une importante régulation budgétaire. En début d'exercice, Bercy a procédé à un gel total des reports de crédit de l'exercice 2004 sur l'exercice 2005 et à un gel partiel portant l'intégralité des crédits accordés en loi de finance initiale. Même si le budget 2005 était incontestablement surévalué¹, **cette politique restrictive s'est traduite par des retards importants dans les paiements.**

Au total, **2,2 milliards d'euros de crédits ont été annulés** au titre de l'exercice 2005, dont plus d'un milliard a concerné les exonérations de charges.

De fait, et loin s'en faut, **le plan de cohésion sociale n'a pas été suivi en 2005**, première année de son déploiement.

Pour s'en tenir à une mesure emblématique, seules 18 maisons de l'emploi² ont été mises en place à fin 2005, alors que l'objectif était d'atteindre 300 maisons en 2009. Sur 120 millions d'euros de dépenses programmées en 2005, seuls 19 millions d'euros ont été effectivement versés.

Le tableau suivant, qui établit le règlement définitif des recettes du budget du travail et de l'emploi de 2005, met en évidence l'importance des variations des prévisions de dépense concernant les crédits d'intervention :

¹ Sauf à décider du paiement des arriérés de 2,5 milliards d'euros accumulés au titre des compensations d'exonérations sociales de 2001 à 2004 suite à l'insuffisance des crédits ouverts sur la section emploi et travail, créance dont la Cour de comptes rappelle l'existence dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005.

² Une accélération prometteuse a cependant eu lieu début 2006 puisque 60 maisons de l'emploi sont aujourd'hui opérationnelles.

Règlement définitif des recettes du budget du travail et de l'emploi de 2005

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Origine des ouvertures et annulations de crédits			Crédits disponibles	Dépenses	Modifications de crédit demandées par la présente loi de règlement		Reports sur la gestion 2006
		Variation des prévisions de dépenses	Reports de la gestion 2004	Autres motifs ¹			Ouvertures	Annulations	
<i>Enchaînement</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E=A+B+C+D</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>E-F+G+H</i>
Titre III - Moyens des services	1.960	-61	83	-56	1 926	1 893	1	-21	13
Titre IV - Interventions publiques	30 149	-1 706	1 247	441	30 130	28 990	0	-704	436
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	14	-13	17	0	18	13	0	-4	0
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	103	-65	42	-5	75	47	0	-28	0
Total	32 226	-1 845	1 388	380	32 149	30 943	1	-757	450

Source : A partir du bleu « *Projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005* »

B. VERS PLUS DE TRANSPARENCE ET DE MESURE AVEC LA LOLF

Il semble que la LOLF soit en passe d'apporter à la politique de régulation la visibilité et la prévisibilité qui lui faisaient défaut.

D'une part, depuis 2006, le montant cumulé des annulations de crédit ne peut excéder 1,5 % des crédits budgétaires². D'autre part, en application de l'article 9³ de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF, le gouvernement doit présenter à l'appui du projet de loi de finances de l'année « *les mesures envisagées pour maîtriser l'exécution du budget de l'Etat* ».

Ce dispositif, dont les mesures figurent au sein de l'exposé général du projet de loi de finances pour 2006, entre donc en application pour cet exercice. En vertu de la LOLF ainsi modifiée, il est constitué une réserve de précaution qui résulte de l'application à chaque programme du budget général

¹ Transferts, répartitions, fonds de concours, dons et legs.

² En vertu de l'article 14 de la LOLF, dont les dispositions ont pour objet d'encadrer les modalités de la régulation budgétaire.

³ Article introduisant un alinéa 4 bis à l'article 51 de la LOLF.

d'un taux de 0,1 % sur les crédits de paiement ouverts sur le titre des dépenses de personnel et de 5 % sur les crédits de paiement ouverts sur les autres titres. Cette règle conduit à un taux global de mise en réserve s'élevant à 4,13 % pour la mission « Travail et emploi »¹.

Il est encore à noter que la réforme du contrôle financier² s'est traduite par un retrait complet du ministère des finances du contrôle *a priori* de la régularité des engagements pour les opérations de moindre envergure³.

D'ores et déjà, la DGEFP⁴, qui gère plus de 85 % des crédits d'intervention, a demandé une levée globale de la réserve compte tenu de l'importance des mesures nouvelles (« Plan de développement et de modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants », plan « Senior » et abondement de l'Agence nationale des services à la personne notamment), mais aussi en raison de la sous budgétisation de certaines rubriques.

II. UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE TOUJOURS RELATIVE

A. LE CONSENTEMENT PARLEMENTAIRE MIS EN CAUSE PAR LES REPORTS

Encore en 2005, l'importance des reports de crédits a relativisé la portée effective de l'autorisation budgétaire. Certes, les montants reportés ont fait l'objet, pour les exercices auxquels ils se rapportent, d'un vote en loi de finances. Mais le total des crédits effectivement reportés sur l'année traitée par la loi de finances initiale n'était pas encore connu au moment du vote. Dès lors, le Parlement s'est prononcé sur des crédits auxquels ont pu s'ajouter, à la discrétion⁵ du gouvernement, des crédits plus anciens non consommés.

Il convient de rappeler que **la pratique excessive des reports dans le périmètre du budget du travail constitue un mal chronique** : 1,39 milliard d'euros de reports obtenu en 2001, 1,58 milliard d'euros de reports en 2002, puis 1,68 milliard d'euros sur l'exercice 2003, soit 10,7 % du budget 2003.

Si le 1,13 milliard d'euros de reports comptabilisé sur l'exercice 2004 représentait « seulement » 3,5 % du budget pour 2004, ce qui a pu augurer

¹ La répartition fine des réserves n'a eu lieu qu'en avril dernier, en attente la fixation définitive du montant des reports.

² Décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat, applicable au 1^{er} janvier 2006.

³ Le seuil de contrôle des engagements a été fixé à 1 million d'euros pour les opérateurs au sens de la LOLF et à 300.000 euros pour les autres engagements (hors opérateur).

⁴ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

⁵ La faculté de pratiquer des reports dits « libres d'emploi », c'est-à-dire ne correspondant pas à des dépenses engagées, constitue une invitation structurelle sinon à l'approximation de la prévision, du moins à des facilités de gestion que l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 n'avait évidemment pas vocation à systématiser. Ainsi, pour préserver la portée de l'autorisation parlementaire, votre commission des finances a toujours préconisé l'annulation des crédits véritablement libres d'emploi en fin d'exercice.

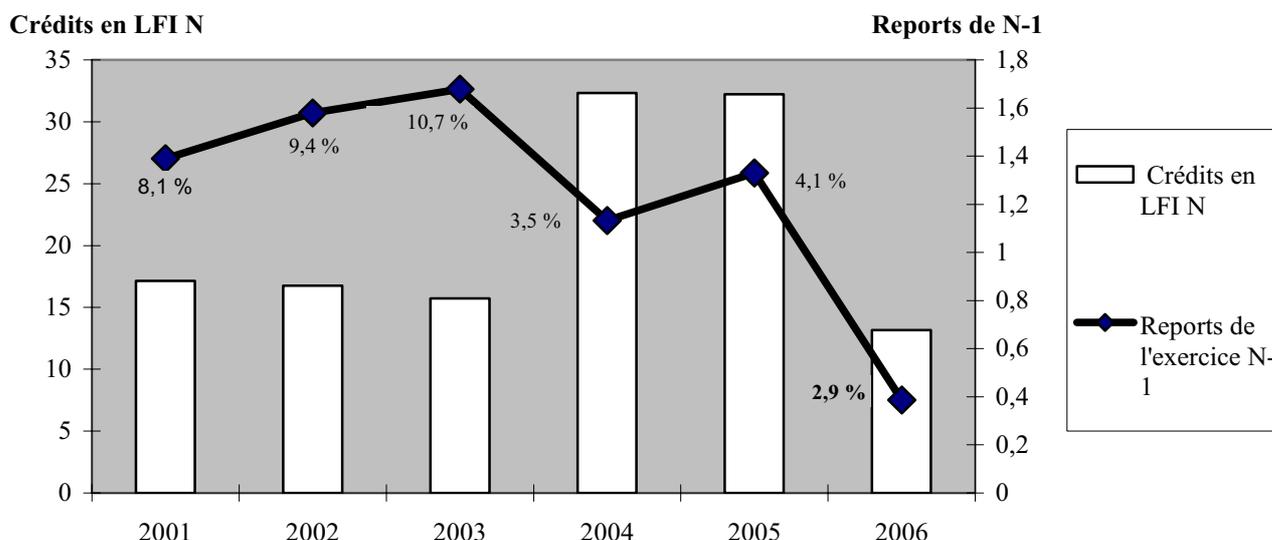
favorablement du respect des limites posées par la LOLF, ils se sont élevés à **1,33 milliard d'euros sur l'exercice 2005...**

B. UNE PRATIQUE DÉSORMAIS ENCADRÉE PAR LA LOLF

Si l'article 15 de la LOLF banalise les reports en supprimant l'énumération limitative¹, il n'en **limite pas moins le volume, fixé à 3 % par programme**. Cette contrainte est renforcée par le fait que le respect du plafond de 3 % doit être vérifié simultanément pour les dépenses du titre 2 (frais de personnel) et pour les autres dépenses dans leur globalité. Il est exact que la fongibilité des crédits (*infra*) facilite certains redéploiements, mais le taux fixé par la LOLF se trouve significativement inférieur aux taux constatés ces derniers exercices...

De fait, **pour 2006²**, le respect du plafond des 3 % s'est traduit par des annulations de crédit massives et des demandes budgétaires nécessairement mieux calibrées, avec « **seulement** » **387 millions d'euros de reports**. Le graphe suivant rend compte de cette rupture :

Evolution récente du poids des reports dans le périmètre budgétaire du travail
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

*

¹ Certes, les chapitres sur lesquels ces reports pouvaient s'effectuer librement étaient limitativement énumérés à l'état H de la loi de finances. Mais la section « travail » en était un important pourvoyeur : pour 2005, sur les 32,2 milliards d'euros du budget du travail, 27,4 milliards d'euros étaient portés par des chapitres figurant à l'état H, représentant plus de 85 % du total.

² Les crédits correspondant aux compensations générales d'exonérations de cotisations sociales (estimés à 18,9 milliards d'euros pour 2006) sortent à nouveau du budget de l'Etat où ils avaient été réintroduits en 2004 après la suppression du FOREC, cette débudgétisation expliquant aussi la baisse spectaculaire du montant des reports.

Sur un autre plan, il demeure contestable que certaines opérations pluriannuelles, résultant en particulier de la programmation du plan de cohésion sociale¹, n'aient pas débouché en 2006 sur une budgétisation distinguant davantage les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : on constate une équivalence trop systématique entre AE et CP.

III. LA PORTÉE DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE POUR LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Sans préjudice de l'effort d'analyse considérable qui a été fourni en 2005 pour élaborer la batterie des objectifs et des indicateurs de performance, démontrant une réelle appropriation de la démarche de résultat par le ministère et augurant favorablement de l'exécution en 2006, certaines observations méritent d'être formulées.

A. UN PRINCIPE DE FONGIBILITÉ PEU OPÉRANT AU NIVEAU LOCAL

La fongibilité des crédits au sein d'un programme constitue une nouveauté fondamentale introduite par la LOLF pour favoriser l'allocation optimale des ressources dans une optique de résultat.

Afin de mettre en œuvre les projets annuels de performances (PAP) associés à chacun des programmes, des « budgets opérationnels de programme » (BOP) ont été mis en place. Un BOP regroupe les crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un certain périmètre (une partie des actions du programme par exemple) ou sur un certain territoire (une région ou un département le plus souvent). Le BOP constitue ainsi la « déclinaison opérationnelle » d'un programme².

Naturellement, s'agissant de la mission « Travail et emploi », c'est la fongibilité au niveau territorial -c'est-à-dire, au niveau régional- qui est *a priori* la plus porteuse dans la perspective d'une allocation stratégique des moyens au plus près des spécificités locales.

Or, 90 %³ des crédits se trouvent affectés *in fine* à des « opérateurs » au sens de la LOLF : l'ANPE, l'AFPA⁴ et surtout le CNASEA⁵, organisme procédant notamment aux versements découlant des différents contrats aidés.

Comme les « opérateurs » se seraient moins bien prêtés, par nature, à un pilotage déconcentré, **ce sont ainsi 90 % des crédits du budget du travail**

¹ Les maisons de l'emploi, en particulier, ont donné lieu à des conventions pluriannuelles avec des associations ou des GIP (groupement d'intérêt public).

² Le BOP comprend la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performances du programme et un budget prévisionnel.

³ Les dépenses d'intervention sont de façon croissante gérées par des organismes tiers. Ainsi, le CNASEA (*infra*) gère désormais les crédits liés à l'apprentissage.

⁴ Association pour la formation professionnelle des adultes.

⁵ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

qui relèvent de « BOP centraux » -et donc seulement 10 % de ces crédits qui relèvent de « BOP déconcentrés ».

Dès lors, **la fongibilité n'apporte pas, à elle seule, de bouleversements considérables** car il est notable que les différents ministères ont toujours disposé, sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, des moyens réglementaires leur permettant de procéder au redéploiement qu'ils jugeaient utile.

B. UN RISQUE DE « STÉRILISATION » DE LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE

La « fongibilité asymétrique » permet, au sein d'un même programme, de redéployer des dépenses de personnel vers d'autres titres budgétaires sans que l'inverse soit possible, afin de peser sur l'évolution des effectifs. La portée de l'« asymétrie » se trouve ici limitée par la présence d'un programme « support »¹, regroupant toutes les dépenses de fonctionnement.

Or, si l'expérimentation de globalisation des crédits menée par le ministère du Travail en région Centre sur la période 2002-2005 avait abouti à des résultats prometteurs², la fongibilité asymétrique y avait aussi une plus grande portée puisqu'elle s'étendait à certains crédits d'intervention.

Par ailleurs, il semble que la taille des BOP soit insuffisante pour que la fongibilité asymétrique déploie tous ses effets, même cantonnés aux dépenses de fonctionnement. Ainsi, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005, la Cour des comptes souligne-t-elle qu'« *une disproportion existe entre le nombre de BOP des programmes de la mission Travail et emploi (près de 140 au total) et le montant des CP mis en place dans ces BOP territoriaux (moins de 10 % des crédits de la mission)* ».

La Cour des comptes indique d'ailleurs que « *les directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estiment de façon empirique à environ 200 ETP la masse critique d'un BOP en matière de personnel, en deçà de laquelle il n'est pas possible de faire jouer de façon satisfaisante la fongibilité asymétrique ; il n'y aurait pas encore de notion de « masse critique » pour les crédits de paiement* ».

C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMPUTÉE

Dans son rapport sur les crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2006, votre rapporteur spécial livrait cette première observation : « ***le***

¹ Programme 155 « Conception, gestion et évaluation et évaluation des politiques de l'emploi et de travail ».

² A son propos, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (rapport n° 2004 030 de mai 2004) reconnaît l'existence de « résultats tangibles » avec une analyse comparée des ratios locaux et nationaux ayant favorisé une maîtrise accrue des dépenses de personnel et de fonctionnement ainsi que la « requalification » de crédits. D'une façon générale, il constate « des effets d'apprentissage très positifs ».

transfert des exonérations générales de charges sociales à la Sécurité sociale est problématique. Afin de faciliter la construction d'un budget général en « croissance zéro », le gouvernement préfère **débudgétiser** une mesure dont le coût doit évoluer spontanément de 17,1 milliards d'euros en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006, alors que l'Etat aurait normalement dû s'efforcer de réaliser des économies à due concurrence (1,8 milliard d'euros).

« Les exonérations générales se trouveront ainsi écartées de la discussion budgétaire et de la mesure de la performance, alors que leur coût est élevé et leur efficacité contestable (...) ».

Ce constat est largement partagé par la Cour des comptes, qui indique, dans son rapport précité, que « **cette débudgétisation** vide de la quasi-totalité de ses crédits le programme Développement de l'emploi et **prive la mission Travail et emploi des deux tiers de ses crédits** », précisant que si « ces dépenses étaient intégrées en 2005 dans le dispositif de mesure de la performance, leur débudgétisation **met fin à cette tentative de mesure des résultats alors même que leur efficacité est très contestée** ».

Il convient par ailleurs, cependant, d'approuver que le tome II du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques pour 2007 ait prévu d'adjoindre au projet annuel de performance un indicateur qui retrace la « part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs ». En effet, la prime pour l'emploi, très contestée en tant qu'instrument d'incitation au retour à l'emploi, constitue la plus importante des dépenses fiscales attachées à la mission « Travail et emploi », avec plus de 2,7 milliards d'euros de moins values fiscales prévues en 2006.

MISSION « VILLE ET LOGEMENT »
MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi, rapporteurs spéciaux

	Pages
I. LE RESPECT DES LOIS DE PROGRAMMATION	178
<i>A. DES ENGAGEMENTS AMBITIEUX</i>	178
<i>B. DES CONTRAINTES TENUES EN TERMES D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME.....</i>	180
 II. UNE CONSOMMATION EFFECTIVE TRÈS VARIABLE	180
<i>A. DES MESURES DE RÉGULATION IMPORTANTES... ..</i>	180
<i>B. ... QUI INCITENT À UNE RÉFLEXION SUR LES PROCÉDURES</i>	182
 III. LA MISE EN ÉVIDENCE DE PROBLÉMATIQUES DE GESTION.....	184
<i>A. UNE ÉVALUATION À AMÉLIORER</i>	184
1. Une vision trop partielle de l'effort de l'Etat pour le logement et la ville	184
2. Un éclatement administratif peu favorable à un contrôle de gestion efficace.....	185
<i>B. UNE GESTION DÉLICATE DES OPÉRATEURS.....</i>	185
1. Des relations à préciser entre l'Etat et les opérateurs.....	186
2. Une contradiction probable avec les BOP régionaux	186

L'examen de l'exécution des budgets 2005 de la ville et du logement -depuis réunis dans les quatre programmes de la mission « Ville et logement »- a été conduit par vos rapporteurs spéciaux en s'appuyant, d'une part, sur les observations émises par la Cour des comptes dans ses rapports sur les comptes et l'exécution et la gestion de l'exercice 2005, ainsi que par le contrôleur financier du ministère de l'équipement¹ et, d'autre part, sur les notes d'exécution fournies par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Il ressort de cet examen plusieurs constatations :

- **le budget 2005 est largement déterminé par les engagements pris par les lois de programmation sur la ville et sur la cohésion sociale** dont le respect a été assuré globalement en termes d'autorisations d'engagement ;

- la consommation effective des crédits de paiement reste très variable et illustre parfois les difficultés de mise en œuvre de certaines actions ;

- la gestion budgétaire des politiques de la ville est de plus en plus confiée à des **opérateurs** sans que parallèlement soient mises des procédures de contrôle et d'évaluation totalement satisfaisantes ;

- il convient également de souligner le **poids des dépenses obligatoires** de type « guichet » que représentent les aides personnelles au logement dont la ligne est automatiquement abondée en fonction des besoins. C'est ainsi que pour l'exercice 2005, les crédits ouverts en loi de finances initiale, pour un montant de 5.179 millions d'euros ont été abondés en loi de finances rectificative par un montant de 155 millions d'euros ouvert en période complémentaire.

I. LE RESPECT DES LOIS DE PROGRAMMATION

A. DES ENGAGEMENTS AMBITIEUX

Concernant le budget de la ville, l'année 2005 a été marquée par la poursuite du programme national de rénovation urbaine (PNRU) défini par la **loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**.

Dans ce cadre, la loi du 1^{er} août 2003 précitée fixait un engagement de l'Etat à hauteur de 2,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008, aucune dotation annuelle de moyens d'engagement au profit de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros.

¹ *Compte tenu de l'absence de services de gestion, centraux et déconcentrés- propres à la ville et au logement, ces fonctions restent exercées par l'administration du ministère de l'équipement (direction générale du personnel et de l'administration, contrôle financier, DDE).*

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prorogé le PNRU jusqu'en 2011 et porté la contribution de l'Etat à 4 milliards d'euros¹.

La même loi du 18 janvier 2005 fixe des objectifs concernant l'habitat social et le parc locatif privé.

L'article 87 prévoit le financement de **500.000 logements locatifs sociaux** au cours des années 2005 à 2009.

A cette fin, la loi de programmation prévoit que l'Etat allouera à ce programme de construction et aux autres actions consacrées aux logements locatifs sociaux hors politique de la ville, pour les années 2005 à 2009, un montant global de 2.370 millions d'euros en autorisations de programme (puis en autorisations d'engagement) et 2.761 millions d'euros en crédits de paiement selon l'échéancier suivant :

Echéancier de programmation des crédits du logement locatif social

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Autorisations de programme ou d'engagement	442	482	482	482	482
Crédits de paiement	465	594	610	610	482

Source : loi de programmation du 18 janvier 2005

Pour le **parc locatif privé**, l'article 10 de la loi précitée prévoit une augmentation du budget de **l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** (ANAH), afin de mobiliser le parc privé dans deux directions :

- **200.000 logements à loyers maîtrisés** seront financés en cinq ans, ce qui correspond à un doublement du rythme actuel : il s'agit de passer de 20.000 en 2004 (17.150 en 2003) à 40.000 logements à loyers maîtrisés produits par an grâce aux aides de l'ANAH ;

- **100.000 logements vacants seront remis sur le marché** entre 2005 et 2009, grâce à une augmentation de la prime actuellement versée à certains propriétaires, sous conditions de loyer et d'ancienneté de la vacance.

Afin de financer la réalisation de ces objectifs, les crédits suivants sont prévus :

- en **autorisations de programme (puis en autorisations d'engagement)**, 70 millions d'euros en 2005 et 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes ;

- en **crédits de paiement**, 70 millions d'euros en 2005 et 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes.

¹ L'article 8 septies D du projet de loi portant engagement national pour le logement, adopté sur l'initiative du Sénat, porte ce délai à 2013 et la contribution à 5 milliards d'euros.

B. DES CONTRAINTES TENUES EN TERMES D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Les objectifs des lois de programmation, en ce qui concerne le montant des engagements, ont été respectés, parfois grâce aux reports de l'exercice précédent.

Il en a été ainsi de la ligne budgétaire « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » pour laquelle le montant des engagements s'est élevé à 442,7 millions d'euros, et de la dotation complémentaire de 70 millions d'euros à l'ANAH (article 65-48/90), conforme à la programmation.

S'agissant du PNRU et de la dotation de l'Etat à l'ANRU, les engagements ont été respectés, grâce à une contribution de 50 millions du fonds de renouvellement urbain (FRU) qui a complété les 192 millions d'euros inscrits au budget « ville » et les 223 millions d'euros inscrits au budget « logement ».

II. UNE CONSOMMATION EFFECTIVE TRÈS VARIABLE

A. DES MESURES DE RÉGULATION IMPORTANTES...

Si l'exécution du budget 2005 témoigne d'un progrès relatif dans la sincérité de la consommation des crédits notamment par de **moindres reports**, elle reste encore insatisfaisante.

Comme le soulignait déjà la Cour des comptes en 2004, cette situation est particulièrement sensible pour l'exécution du **budget de la ville** dont 90 % des dépenses sont effectuées sous forme de transferts, et qui est de ce fait **particulièrement exposé aux mesures de régulation**¹.

Les taux d'écart entre crédits inscrits en loi de finances initiale et crédits effectivement disponibles, qui résultent à la fois des reports et de facteurs supplémentaires intervenant durant l'exercice (transferts de crédits, lois de finances rectificatives, « gels » de crédits...), sont précisés par programmes de la mission dans le tableau suivant.

¹ *Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004. Cour des comptes.*

Exercice 2005
Ecart entre loi de finances initiale et crédits disponibles

	En autorisations d'engagement	En crédits de paiement
Programme « Rénovation urbaine »	- 0,5 %	- 32,1 %
Programme « Equité sociale et territoriale et soutien »	- 5,6 %	- 10,2 %
Programme « Aide à l'accès au logement »	+ 9,8 %	+ 9,8 %
Programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »	+ 26,5 %	+ 9,4 %

Pour le **budget de la ville**, les **annulations de crédits de paiements** ont été particulièrement importantes, atteignant 63,28 millions d'euros soit 15 % des crédits initiaux. Ces annulations ont porté principalement sur les dotations consacrées aux dispositifs de réussite éducative (chapitre 46-60) et aux projets de rénovation urbaine menés par l'ANRU (chapitre 67-10), dont le démarrage est plus tardif que prévu initialement.

Budget ville exécution 2005 en mode ordonnance 1959

(en euros)

Crédits de paiement	LFI	LFR	Transferts	Reports	Annulations	Fonds de concours	Crédits disponibles	Dépenses	Taux de consommation
Chapitres									
37-60	8 510 000			700 000	-1 400 000	79 748	7 889 748	5 813 466	73,68%
39-01	38 740 000						38 740 000	37 865 277	97,74%
46-60	203 139 500		9 332 447		-36 200 000		176 271 947	165 099 623	93,66%
67-10	172 500 000	-20 300 000		2 375 227	-25 688 529		128 886 698	125 336 419	97,25%
TOTAL	422 889 500	-20 300 000	9 332 447	3 075 227	-63 288 529	79 748	351 788 393	334 114 785	94 98%

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Pour le **budget du logement**, les annulations ne représentent que 1 % des crédits initiaux, soit 74 millions d'euros. L'exécution budgétaire a été marquée par le **report sur l'année 2006 de l'intégralité des 117,7 millions d'euros de crédits de paiement** restés gelés sur le chapitre 65-48. Le report de ces crédits a fait l'objet, dans la loi de finances pour 2006, d'une dérogation au principe de limitation des reports à 3 % des crédits initialement ouverts par chapitre. La plus grande partie de ces reports a été affectée au programme « Rénovation urbaine » pour **couvrir les besoins de paiement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**.

Budget logement exécution 2005 en mode ordonnance 1959

(en euros)

Chapitres		LFI	LFR	Transferts	Mouvements en gestion	Reports	Annulations	Fonds de concours	Gels	Crédits disponibles	Dépense	Taux de mandatement
34-30		1 609,796				300,000	-400,000			1 509,796	752,652	50%
36-40/10		5 700,000								5 700,000	5 700,000	100%
37-40/10		13 000,000				6 500,000	-423,120			19 076,880	5 597,488	29%
44-30		9 008,000				1 581,944	-489,000			10 100,944	9 765,695	97%
44-40/10		20 943,695								20 943,695	20 943,695	100%
46-40/10		5 179 000,000	155 370,000			350 000,000				5 684 370,000	5 684 370,000	100%
55-21/40	AE					8 020,796				8 020,796	202,392	3%
	CP	200,000				576,880			-576,880	200,000		0%
57-30	AE	8 099,000			1 400,040	10 496,621		53,970	-4 000,000	16 049,631	8 924,229	56%
	CP	14 921,000				2 777,400	-4 677,400	53,970		13 074,970	10 411,559	80%
65-30	AE	2 410,000				31,263				2 441,263	2 199,371	90%
	CP	2 115,000				115,183	-715,182			1 515,001	1 502,368	99%
65-48	AE	1 170 630,000			10 602,785	253 276,331	-2 491,237		-28 901,339	1 403 116,540	1 374 120,115	98%
	CP	1 255 430,000			165,382	201 804,743	-57 486,316		-117 000,000	1 282 913,809	1 277 636,864	100%
65-50/10	AE	25 000,000		4 500,000		7 847,755				37 347,755	32 000,000	86%
	CP	25 000,000		4 500,000		12 847,754	-10 347,754			32 000,000	32 000,000	100%
TOTAL	AE	1 206 139,000	0,000	4 500,000	12 002,825	279 672,766	-2 491,237	53,970	-32 901,339	1 466 975,985	1 417 446,107	97%
	CP	6 526 927,491	155 370,000	4 500,000	165,382	576 503,904	-74 538,772	53,970	-117 576,880	7 071 405,095	7 048 680,321	100%

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

B. ...QUI INCITENT À UNE RÉFLEXION SUR LES PROCÉDURES

L'écart important entre crédits inscrits en loi de finances initiale et crédits effectivement disponibles trouve parfois une explication dans les difficultés de mise en place de certaines politiques qui demandent une implication forte et durable des collectivités territoriales.

Tel semble être le cas des **dispositifs de réussite éducative**.

Créés par l'article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, ces dispositifs de réussite éducative s'adressent prioritairement aux enfants situés en zone urbaine sensible, ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Ils visent à mettre en oeuvre des actions d'accompagnement au profit des élèves des premier et second degrés et de leurs familles, dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social ou sanitaire.

En vertu de l'article 132 de la même loi, les crédits consacrés par l'Etat à la mise en place de dispositifs de réussite éducative, ouverts par les lois de finances entre 2005 et 2009, sont fixés à 1.469 millions d'euros, selon le calendrier suivant :

Echéancier de programmation des crédits des dispositifs de réussite éducative

(en millions d'euros valeur 2004)

2005	2006	2007	2008	2009
62	174	411	411	411

Ce financement doit permettre, sur la période, de créer 750 équipes de réussite éducative, mobilisant les professionnels de la petite enfance, 150 plates-formes de réussite éducative et une trentaine d'internats de réussite éducative.

La loi de finances pour 2005 a respecté cette programmation en dotant une nouvelle ligne budgétaire, intitulée « programme de réussite éducative », de 62 millions d'euros dont 50 millions d'euros correspondent aux équipes de réussite éducative et 12 millions d'euros aux plates-formes et internats.

Toutefois la montée en puissance de ces dispositifs a été très progressive¹ et 31,17 millions d'euros (soit seulement 50 % des crédits disponibles seulement) ont été consommés, **36,2 millions d'euros de crédits faisant l'objet d'annulations.**

La gestion des crédits de l'ANAH présente des difficultés similaires.

Ainsi, sur les 409 millions d'euros de crédits de paiement reçus par cette agence en 2005, seuls 309 millions ont été effectivement dépensés dont 197 millions pour les subventions aux propriétaires bailleurs et 107 millions pour les propriétaires occupants. Les résultats, en termes physiques, de l'action de l'ANAH sont donc inférieurs à ceux qui étaient attendus en application de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Nombre de logements améliorés en 2005 au moyen des aides de l'ANAH

	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants
Logements à loyers maîtrisés	27 683	
Logements loi de 1948	525	
Logements vacants remis sur le marché	12 625	
Lutte contre l'habitat indigne	5 388	905
dont sortie insalubrité	2 416	493
dont réduction du risque saturnisme	2 972	412
OPAH copropriétés dégradées	5 940	228
Plans de sauvegarde	8 801	
Autres interventions	1 066	40 099

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

En outre, **les nouvelles missions de l'ANAH**, qu'il s'agisse de son action dans le cadre des délégations de compétences² ou du fonds d'urgence, créé en septembre 2005, n'ont pas pris l'ampleur escomptée.

S'agissant de la **ligne d'urgence** destinée à la mise en sécurité des hébergements d'urgence, selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, les 45 millions d'euros attribués en autorisation d'engagement à

¹ 226 projets de réussite éducative ont été lancés à la fin 2005.

² Les délégations de compétence ont donné lieu à des dépenses à hauteur de 4 millions d'euros.

l'ANAH n'ont fait l'objet que d'un engagement réel à hauteur de 220.000 euros et **aucune dépense n'a été effectivement réalisée.**

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent également, concernant l'ANAH, sur les conditions de son intervention et la lourdeur administrative de ses procédures. La gestion de l'agence se caractérise, en effet, par un nombre considérable de dossiers – plus de 40.000 en ce qui concerne les seuls propriétaires occupants, et un niveau moyen de subvention très faible.

Enfin, en ce qui concerne l'ANRU, au sujet de laquelle vos rapporteurs spéciaux ont engagé un contrôle au titre de l'article 57 de la LOLF dont ils rendront compte devant votre commission le 5 juillet 2006, le même décalage est constaté entre les besoins en paiement et les dotations inscrites, dû au report dans le temps des opérations de rénovation urbaine.

III. LA MISE EN ÉVIDENCE DE PROBLÉMATIQUES DE GESTION

Au regard des résultats de l'exécution budgétaire 2005 des crédits de la ville et du logement, vue à travers le prisme de la LOLF, **deux sujets méritent une attention particulière :**

- les moyens de l'évaluation quantitative et qualitative des politiques menées ;

- la place des opérateurs et ses conséquences notamment sur la gestion déconcentrée des crédits.

A. UNE ÉVALUATION À AMÉLIORER

1. Une vision trop partielle de l'effort de l'Etat pour le logement et la ville

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes précité sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat « *dans la mission Ville et logement, les crédits des deux programmes concernant la ville ne constituent qu'une faible part des crédits de l'Etat affectés à la politique de la ville, le financement de cette politique de nature interministérielle, déconcentrée et partenariale, relevant en majorité de crédits de « droit commun » d'autres ministères et d'autres organismes publics (collectivités locales, Caisse des dépôts et consignations). Le choix d'une mission ministérielle a conduit à chercher à adosser les deux programmes « Ville » de la mission à un DPT (document de politique transversale) qui reste cependant en cours d'élaboration. De la même manière, dans le cas du logement, les programmes ne reflètent que partiellement le financement de la politique du logement, assuré notamment par d'autres sources que les dépenses budgétaires qui n'ont pas à être présentées dans les programmes pluriannuels de performance (PAP) ».*

Vos rapporteurs spéciaux observent, en outre, que la loi de finances rectificative pour 2005 a **supprimé l'obligation législative de publication du « jaune »** budgétaire qui retraçait l'ensemble des financements consacrés à la politique de la ville et du développement social urbain et qui est amenée à être remplacé par un document de politique transversale (DPT).

Enfin, malgré le caractère incomplet de leur évaluation, vos rapporteurs spéciaux rappellent que les **dépenses fiscales liées à la mission « Ville et logement » représentent 133 % du montant des crédits directs, soit 9,8 milliards d'euros**. A cet égard, l'appréciation, en termes de performance rapportée à la dépense publique, qui est portée sur l'exécution du budget 2005, doit prendre en compte la **débudgétisation du coût du prêt à taux zéro** qui s'élevait à plus de 500 millions d'euros en 2004.

2. Un éclatement administratif peu favorable à un contrôle de gestion efficace.

Comme le note le rapport précité de la Cour des comptes : *« La mission ministérielle Ville et logement, placée sous l'autorité du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, est constituée de quatre programmes. Ceux-ci se lisent comme deux blocs distincts de deux programmes, deux pour la « ville » d'une part et deux pour le « logement » d'autre part. Ils sont mis en œuvre par deux structures distinctes situées dans la sphère administrative du ministère de l'équipement. »*.

Cet éclatement des responsabilités entre d'une part la délégation interministérielle à la ville (DIV) et, d'autre part la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) n'incite pas au développement d'une culture commune de performance dans les services concernés. Elle favorise la « prise d'indépendance » des opérateurs et rend difficile l'exercice de leur mission par des responsables de programme qui n'ont plus que la gestion de crédits résiduels.

B. UNE GESTION DÉLICATE DES OPÉRATEURS

L'exécution budgétaire des crédits correspondant désormais à la mission « Ville et logement », principalement dans sa composante ville, fait appel à des opérateurs qui se substituent, pour la définition des orientations et les décisions budgétaires aux services centraux traditionnels, même si ces opérateurs sont amenés à s'appuyer sur des services déconcentrés existants¹.

Le poids des opérateurs (ANRU, ANAH et CGLLS) s'est accru en 2005 du fait de nouvelles compétences qui leur ont été confiées ou de la

¹ La mission « Ville et logement » est rattachée au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et principalement mise en œuvre par les services du ministère de l'équipement.

montée en puissance de leurs interventions. Il devrait s'accroître encore à l'avenir du fait de la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC).

Cette situation pose, selon vos rapporteurs spéciaux deux types d'interrogations : sur la nature des relations entre l'Etat et les opérateurs et sur le contrôle susceptible d'être exercé par le Parlement – notamment dans le cadre des lois de finances, sur ces démembrements de l'Etat.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement au projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005, qui prévoit que le gouvernement présente, chaque année, un **rapport** annexe au projet de loi de finances **consolidant l'ensemble des données disponibles sur les opérateurs de l'Etat**, les emplois concernés et les ressources qui leur sont affectées.

1. Des relations à préciser entre l'Etat et les opérateurs

Dans ses rapports précités, la Cour des comptes souligne que « *les contractualisations internes et externes, notamment avec les organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat, constituent un aspect important de la traduction des priorités dans les faits. Ultérieurement, elles seront également un vecteur essentiel dans la déclinaison de la démarche de performance* ».

Vos rapporteurs spéciaux partagent cette appréciation sur l'**intérêt de la contractualisation des objectifs et des moyens**, particulièrement dans un domaine où la **conduite des projets dépasse la durée de l'exercice budgétaire et s'inscrit dans un cadre pluriannuel et partenarial**.

Il apparaît qu'à ce titre la situation n'est pas satisfaisante en particulier en ce qui concerne le **logement** pour lequel **aucune démarche de contractualisation** n'a été engagée avec les organismes qui lui sont rattachés : l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Pour ce qui concerne la **ville**, si les relations avec les principaux opérateurs n'avaient pas fait l'objet de contrat en 2005, une **convention fixant les règles de fonctionnement entre l'Etat et ANRU** a été signée le 16 mars 2006.

2. Une contradiction probable avec les BOP régionaux

Une expérimentation de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) avait été lancée en 2005 dans le cadre du budget de la Ville et du programme « Equité sociale et territoriale ». Elle visait à la **mise en place de budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux dans les régions Bretagne, Nord Pas-de-Calais et Rhône-Alpes**.

Le périmètre d'expérimentation correspondait, pour 2005, aux actions « Prévention et développement social », « Revitalisation économique et emploi » et « Stratégie, ressources, évaluation » de ce programme, pour un montant total de 38,74 millions d'euros. Les crédits permettant de financer les allègements de charges sociales en ZFU et de rémunérer les personnels affectés au programme restant, encore, respectivement en compte dans les budgets du travail et de l'équipement. Étaient donc notamment concernés par l'expérimentation les crédits correspondant :

- aux moyens d'intervention au titre du fonds d'intervention pour la Ville pour 26 millions d'euros ;

- aux moyens de fonctionnement déconcentrés de la politique de la ville pour 0,49 million d'euros ;

- aux programmes « Ville, vie, vacances » pour 2,25 millions d'euros ;

- au dispositif « adultes-relais » pour 10 millions d'euros.

On peut légitimement s'interroger sur le sort de ces BOP locaux dans **la perspective d'une concentration des moyens d'interventions auprès des deux agences qui seront chargées des volets construction et accompagnement social de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.**

AUDITIONS DE MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005

Mardi 20 juin 2006

Mme Brigitte GIRARDIN, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie	191
M. Renaud DONNEDIEU de VABRES, ministre de la culture et de la communication	201
M. Christian ESTROSI, ministre délégué à l'aménagement du territoire	205

Mercredi 21 juin 2006

M. Gilles de ROBIEN, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	210
M. Jean-François COPÉ, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.....	214
M. Xavier BERTRAND, ministre de la santé et des solidarités.....	218
M. Jean-Louis BORLOO, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du logement	224

Jedi 22 juin 2006

M. Philippe DOUSTE-BLAZY, ministre des affaires étrangères.....	230
M. François GOULARD, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche.....	233
M. François BAROIN, ministre de l'outre-mer.....	241

Réunie le **mardi 20 juin 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a tout d'abord procédé à l'**audition de Mme Brigitte Girardin, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie**, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

M. Jean Arthuis, président, a introduit le débat, précisant que l'audition était ouverte à tous les sénateurs, à la presse ainsi qu'au public. Il a exposé ses modalités, rappelant qu'elle était la première d'une série de dix, destinée à faire vivre l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et à accorder pour cela, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, une plus large place à l'examen de l'exécution des crédits. Ainsi, le ministre ne présenterait pas de propos liminaire et l'audition serait organisée autour de questions-réponses dont la brièveté permettrait d'assurer, dans l'intérêt de tous, l'interactivité des débats. Outre le rapporteur général, le rapporteur spécial et les rapporteurs pour avis concernés, tous les sénateurs présents pourraient interroger le ministre.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé que la nouvelle taxe de solidarité sur les billets d'avion, introduite par l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2005, devait entrer en vigueur au 1er juillet prochain. Son produit était estimé à 200 millions d'euros et devait être versé au fonds de solidarité de l'Agence française de développement, afin de financer la nouvelle organisation Unitaid, mécanisme d'achat à faible coût de médicaments destinés à lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Il a rappelé que cette taxe avait été naturellement contestée par l'industrie du transport aérien, qui s'estimait déjà soumise à de lourdes charges et craignait un impact récessif sur le trafic, et que si nombre de pays soutenaient officiellement cette initiative, peu semblaient encore prêts à la mettre en place dans la pratique.

Il s'est, dès lors, demandé si une étude d'impact sérieuse et complète avait été menée sur une éventuelle élasticité de la demande de transport aux hausses de tarifs, si on pouvait escompter que la taxe soit, à terme, mise en place au niveau communautaire, et quels étaient les principaux pays qui adhéraient à cette initiative.

Mme Brigitte Girardin, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, a indiqué que 43 pays avaient rejoint le groupe pilote et apportaient donc leur soutien de principe à cette taxe, que 14 avaient exprimé leur intention de la mettre en œuvre, dont le Congo, le Gabon, le Luxembourg, le Chili et le Royaume-Uni, et que 5 pays – le Brésil, le Chili, la France, la Norvège et le Royaume-Uni – s'apprêtaient à lancer la Facilité internationale pour l'achat de médicaments (FIAM) dans le cadre d'Unitaid.

Elle a relevé que les études économiques existantes avaient conclu à un impact très faible de la taxe sur le secteur des transports aériens. Ce secteur, au niveau international, avait certes traversé des difficultés conjoncturelles depuis septembre 2001, aggravées par la hausse des cours du

pétrole, mais l'Association internationale du transport aérien (IATA) estimait qu'il devrait réduire ses pertes à 2,4 milliards de dollars en 2006, avant de renouer avec les bénéfices en 2007. Elle a indiqué que l'élasticité de la demande de billets au prix était fonction des segments de marché, mais était généralement considérée comme faible compte tenu, en particulier, du taux réduit de la taxe pour les classes économiques. Elle a relevé qu'un rapport de la Banque mondiale de septembre 2005 avait estimé que cette élasticité s'inscrivait dans une fourchette de 0,5 à 1, et que les services de la Commission européenne évoquaient un impact négatif sur le trafic de 1 % à 4 %, selon le segment de marché considéré.

Quelles que soient les hypothèses retenues, l'impact global serait donc, selon elle, limité par rapport à la croissance structurelle du trafic aérien mondial, évaluée à 5 % par an pour la prochaine décennie, et pourrait donc être aisément absorbé par la demande, comme l'admettait la Commission européenne dans une étude du 1er septembre 2005. Elle a ajouté que le transport aérien demeurerait un des premiers bénéficiaires de la mondialisation et bénéficiait de nombreuses exemptions fiscales, notamment sur le kérosène, et qu'il était donc légitime que ce secteur contribuât au développement des « laissés pour compte » de la mondialisation.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », a tout d'abord indiqué que l'exécution des crédits de coopération en 2005 avait atteint un niveau élevé, et s'est félicité du rythme d'accroissement de l'APD depuis 2002, qui permettrait vraisemblablement d'atteindre en 2007 l'objectif de 0,5 % du revenu national brut.

Puis il a rappelé que le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), lors de sa réunion du 20 juillet 2004, avait posé le principe d'une extension du périmètre sectoriel d'intervention de l'Agence française de développement (AFD), par le transfert de certains secteurs auparavant pris en charge par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) du ministère des affaires étrangères. A ce titre, des autorisations de programme et des crédits de paiement avaient été transférés en 2005 entre les deux chapitres budgétaires correspondants. Il a indiqué que la mission de contrôle qu'il avait réalisée, en application de l'article 57 de la LOLF, dans les Grandes Antilles en février 2006 l'avait conduit à constater que l'AFD ne connaissait pas de difficultés de paiements et avait bénéficié du transfert de l'intégralité des crédits nécessaires, alors que le FSP avait connu une crise réelle en 2003 et 2004. Il a également relevé que l'annulation de plus de 14 millions d'euros de crédits de paiement du FSP en novembre 2005 avait permis de couvrir en partie les besoins de financement exprimés par l'AFD. Il a enfin indiqué que l'AFD n'était pas reconnue comme opérateur au sens de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce qui tendait à renforcer son autonomie.

Il s'est, dès lors, interrogé sur l'apparente inégalité de traitement entre le FSP et l'AFD, et s'est demandé si la co-tutelle exercée sur l'AFD par le

ministère des affaires étrangères permettait vraiment de peser dans les négociations budgétaires et d'éviter que cette agence, qui conduisait, par ailleurs, des actions efficaces de développement, ne se comportât en « électron libre » ou en satellite du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il s'est enfin interrogé sur l'influence réelle du ministère des affaires étrangères sur l'AFD, et sur sa position concernant l'extension du périmètre d'intervention de l'AFD dans des pays émergents tels que la Turquie, l'Inde ou le Brésil, qui ne lui paraissait pas réellement conforme à la vocation de cet organisme.

Mme Brigitte Girardin a remercié M. Michel Charasse, rapporteur spécial, d'avoir rappelé l'importance de l'effort français d'augmentation progressive du niveau de l'aide publique au développement (APD), et a indiqué que son volume en 2007 représenterait un quasi-doublement par rapport à celui de 2001. Elle a considéré qu'il n'était pas pertinent d'établir une opposition entre l'AFD et le FSP, et que les réformes récentes répondaient à une volonté de rupture et de renforcement de la cohérence des interventions françaises, qui faisaient auparavant l'objet d'un « saupoudrage » et étaient compartimentées. Les nouveaux documents-cadre de partenariat étaient ainsi destinés à regrouper l'ensemble de ces interventions dans chaque pays bénéficiaire, quel que soit le canal utilisé et en incluant les partenariats public-privé comme la coopération non gouvernementale ou décentralisée.

Elle a insisté sur le fait que l'AFD n'avait pas d'autonomie de décision, et que le ministère des affaires étrangères était bien le chef de file de l'ensemble de l'APD française, le pilotage étant assuré, au niveau gouvernemental, par elle-même et par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) de son ministère, selon un niveau de responsabilité renforcé, et par l'ambassadeur au niveau local. Elle a assuré que le FSP n'avait pas connu de difficultés de paiement en 2005 et que les demandes des postes avaient été honorées. Elle a précisé que le besoin supplémentaire de crédits de paiement de l'AFD, d'un montant de 30 millions d'euros, avait été financé sur ses propres ressources à hauteur de 16 millions d'euros, et par redéploiement de 14 millions d'euros de crédits de coopération du titre IV, sans que le FSP fût « amputé ».

L'AFD n'était pas, selon elle, un « électron libre », mais un opérateur-pivot chargé de contribuer à l'exécution des documents cadres de partenariat, s'inscrivant dans une cohérence d'ensemble et une nouvelle répartition des compétences. Le FSP continuait ainsi de financer des projets relevant des secteurs essentiellement régaliens, tels que le soutien à l'Etat de droit et à la gouvernance institutionnelle et financière, le soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale, et l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français. Elle a ajouté que le CICID du 18 juin 2006 avait décidé qu'un logo unique, présenté en novembre prochain lors de la Semaine de la solidarité, serait à l'avenir utilisé pour identifier les projets de coopération française, quel que soit l'intervenant.

Concernant l'extension du périmètre géographique d'intervention de l'AFD, elle a indiqué que les implantations au Brésil, en Inde, au Pakistan et en Indonésie avaient été décidées à titre expérimental, pour assurer un meilleur positionnement de la France sur des domaines transversaux tels que la biodiversité, les changements climatiques ou la lutte contre les grandes pandémies, et n'auraient pas d'impact sur la priorité accordée à l'Afrique.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a constaté que l'AFD pouvait être autorisée à financer de nouveaux projets sur ses ressources propres, à la différence du FSP, et a rappelé que, malgré la cohérence affichée et l'absence d'autonomie de décision de l'AFD, les représentants du ministère délégué à la coopération au conseil de surveillance de l'Agence avaient parfois exprimé leur désaccord avec certaines orientations de cet organisme. Il a également souhaité obtenir l'assurance que les activités de l'AFD dans les pays émergents seraient bien comptablement isolées et distinguées de son rôle traditionnel dans les pays les moins avancés.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles de la mission « Aide publique au développement », a considéré que la francophonie était soumise à un problème de positionnement budgétaire, compte tenu de son rattachement partiel, pour la fraction multilatérale de ses crédits, à la mission « Aide publique au développement », et du maintien d'un certain éparpillement des dotations contribuant à cette politique centrale. Il a fait part de son attachement au programme de bourses de mobilité scientifique et universitaire, qui devait être financé, à hauteur de 10 millions d'euros, sur les crédits du plan de relance de la francophonie décidé au sommet de Beyrouth en novembre 2002, d'un montant de 20 millions d'euros.

Relevant que ce financement de 10 millions d'euros avait été reconduit par la loi de finances initiale pour 2005, mais que des difficultés de gestion n'avaient pas permis de verser l'intégralité de cette contribution, il a souhaité savoir si le versement du solde de 7 millions d'euros, qui dépendait de transferts externes, selon les propos tenus par Mme Brigitte Girardin, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, devant la commission des affaires culturelles à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, était désormais acquis.

Mme Brigitte Girardin a rappelé que l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) demeurait très attachée à la dimension de solidarité et de coopération de ses actions, à laquelle elle consacrait 50 millions d'euros par an, ce qui expliquait que le gouvernement ait opté pour un rattachement du financement budgétaire de cette organisation, éligible à l'APD, au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ». Elle a confirmé que la subvention à l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), d'un montant de 20 millions d'euros, avait été intégralement versée en 2005, et que la première tranche au titre de l'exercice 2006 l'avait été le 31 mai 2006. Elle a précisé qu'une convention quadriennale, permettant de simplifier les relations, avait été conclue entre la

DGCID et l'AUF, et que la France consacrait, tous moyens confondus, un montant de 600 millions d'euros par an à la défense de la langue française, incluant une contribution de 57 millions d'euros à l'OIF.

Elle a indiqué que la France consacrait près de 100 millions d'euros par an à la promotion de la mobilité et des échanges entre la France et le monde, dont 5,9 millions d'euros pour la formation des Français à l'étranger et 93,8 millions d'euros pour celle des jeunes étrangers en France, auxquels pouvaient être ajoutés les 10 millions d'euros que l'AUF consacrait au programme de bourses de mobilité. Elle a affirmé que le développement de ces bourses constituait une priorité de son ministère, et que cela passait, notamment, par la création de partenariats public-privé permettant de faire financer des bourses de mobilité par des grandes entreprises françaises, telles que Total et Thalès.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles de la mission « Aide publique au développement », a considéré que ces propos et la variété des actions conduites par le ministère confirmaient que la définition de la francophonie ne pouvait être réduite à l'APD, et s'est réjoui que la ministre ait rappelé l'importance des bourses de mobilité.

M. Jean Arthuis, président, a constaté que la francophonie constituait une politique transversale, qui animait l'ensemble de l'action gouvernementale.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, des crédits d'action culturelle et scientifique extérieure de la mission « Action extérieure de l'Etat », a également déploré la séparation des actions de francophonie entre les missions « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement ». Evoquant un récent rapport du Conseil économique et social, elle s'est interrogée sur la place réelle du secteur de la santé dans l'APD française et a regretté que les médecins et infirmières français ne fussent plus guère présents sur le terrain. Elle a déploré qu'un seul document-cadre de partenariat, celui du Niger, mentionnât la santé parmi les secteurs prioritaires, et s'est demandé quelles actions la France allait entreprendre pour améliorer la visibilité de sa coopération et préserver son important capital de connaissances, notamment dans le domaine des maladies tropicales.

Mme Brigitte Girardin a souhaité relativiser cette interprétation et a souligné que d'autres secteurs prioritaires de la coopération française, tels que l'eau et l'assainissement, étaient très liés à celui de la santé. Elle a indiqué que le soutien de la France dans ce domaine s'exerçait aussi, dans un souci d'efficacité compte tenu de l'ampleur des enjeux, par le canal multilatéral. Elle a ainsi mentionné le doublement, en 2006, de la contribution française au Fonds mondial de lutte contre le sida, la malaria et la tuberculose. Elle a rappelé que la coopération française ne poursuivait plus un objectif de

substitution et que la promotion du co-développement facilitait la présence, dans leur pays d'origine, de personnels de santé issus des pays en développement. Elle a également relevé que les disponibilités en ressources humaines pour une longue durée étaient désormais réduites, mais que la réforme de l'assistance technique permettait de recourir davantage à des missions de courte durée.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a estimé qu'il subsistait un réel problème de visibilité et que les populations locales se plaignaient de ne plus bénéficier d'une présence durable des professionnels français de la santé. Elle a également exprimé ses doutes quant à la pertinence du nouveau cadre de l'assistance technique, dans la mesure où les missions de courte durée avaient un coût élevé et ne permettaient pas d'assurer la pérennité des connaissances acquises sur le terrain.

M. Yvan Renar s'est déclaré préoccupé par le recul de la langue française et la fermeture de nombreux centres culturels français, et a regretté le manque de cohérence stratégique de la francophonie. Il a estimé que l'usage de la langue anglaise se développait aussi au détriment d'autres langues européennes, et a déploré que certaines délégations françaises, dans des organisations internationales dont une langue officielle était pourtant le français, délaissent leur langue maternelle au profit de l'anglais.

Mme Brigitte Girardin a exprimé son profond désaccord avec cette appréciation, qui lui semblait trop influencée par un discours ambiant sur la supposée diminution de la pratique du français dans le monde, et contrastait avec la perception positive qu'elle avait acquise depuis sa prise de fonctions. Elle a indiqué que le nombre de personnes apprenant le français était en réalité en hausse et que des demandes d'ouverture d'écoles françaises étaient régulièrement enregistrées. Cet essor de la francophonie participait, selon elle, d'un engouement plus général pour la diversité culturelle, ainsi que l'avait confirmé l'adoption, à une large majorité, d'une convention sous l'égide de l'Unesco, avec la seule opposition des Etats-Unis et d'Israël. Elle a ajouté que la francophonie devenait une force politique importante, susceptible de peser dans les débats actuels, et que les fermetures actuelles de centres culturels procédaient uniquement de redéploiements et d'une volonté de rationalisation du réseau, sans que le nombre global fut diminué.

M. Yvan Renar a partagé l'exaltation que manifestait la ministre pour la francophonie, mais s'est déclaré relativement pessimiste sur l'évolution de l'usage du français, et a considéré que les pays francophones soutenaient finalement davantage la francophonie que la France elle-même.

M. Serge Vinçon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après s'être félicité de l'organisation de telles auditions, s'est plu à relever l'augmentation continue du volume d'APD.

Il s'est interrogé sur les effectifs actuels de l'assistance technique, dans la continuité de la réforme dont celle-ci faisait l'objet.

Mme Brigitte Girardin a indiqué qu'elle ne disposait pas des chiffres précis, mais qu'elle pourrait les communiquer ultérieurement. Elle a annoncé que la réforme de l'assistance technique et le transfert à l'AFD des projets du FSP s'effectuaient selon le rythme prévu, parallèlement à la restructuration du groupement d'intérêt public France coopération internationale.

Se référant aux données précédemment exposées, selon lesquelles les dépenses globales en faveur de la francophonie représentaient un montant global de 600 millions d'euros par an, M. Philippe Marini, rapporteur général, a constaté un certain enchevêtrement des compétences des nombreuses organisations dédiées à la francophonie. Il s'est, dès lors, interrogé sur ses perspectives de simplification, susceptibles de susciter des économies budgétaires. Il a également demandé si le choix des indicateurs de performance de la mission « Aide publique au développement » appelait des commentaires particuliers de la ministre, et quel était l'état d'avancement du projet de regroupement, sur un site unique, des différentes instances de la francophonie présentes à Paris.

Mme Brigitte Girardin a indiqué que le montant évoqué par M. Philippe Marini représentait l'ensemble des canaux de financement de la francophonie, et incluait donc, notamment, les dotations de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), de TV5 et des trois organisations qu'étaient l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF), l'AUF et l'OIF, dont la fusion en un seul organisme avait été décidée en novembre 2005. Elle a précisé que des redéploiements de crédits en 2005 avaient permis un nouvel abondement de 10 millions d'euros au profit de l'AUF. Elle a approuvé le principe de la simplification des instances de la francophonie, dont les résultats seraient analysés fin 2006 à l'issue de la réforme, mais qui ne devait pas s'opérer au détriment des missions spécifiques de l'AEFE, de TV5 ou de l'Agence française d'action artistique. Elle a ajouté que le regroupement des implantations parisiennes sur un site unique aurait lieu en 2007.

Mme Marie-Christine Blandin a relevé qu'au-delà de l'effort consenti sur le volume global de l'APD, les collectivités territoriales manifestaient une implication croissante dans les actions de coopération décentralisée, dont elle a souhaité connaître le montant annuel cumulé des engagements, en comparaison du budget du ministère délégué à la coopération et sans intégrer ses cofinancements. Elle a estimé que les collectivités territoriales étaient légitimement attachées au maintien de l'identification de leurs actions de coopération, qui ne saurait, selon elle, s'effacer derrière un logo unique. Elle s'est enfin interrogée quant à l'impact des annulations de dette sur les crédits budgétaires de coopération et le résultat de la Coface, ainsi que sur le montant des dépenses liées aux opérations de reconduction des étrangers à la frontière.

Mme Brigitte Girardin a indiqué que l'APD des collectivités territoriales s'était élevée à environ 56 millions d'euros en 2005, dont 14 millions d'euros avaient transité par les organisations non gouvernementales. Elle a considéré qu'il importait d'identifier les projets français de coopération par un logo fédérateur, quel que soit le mode d'intervention, mais que cette signature n'était pas nécessairement exclusive de celle des collectivités territoriales. Concernant les annulations de dette, elle a rappelé que l'initiative bilatérale additionnelle des contrats de désendettement-développement (C2D) permettait de réinvestir le montant des annulations dans des projets de développement. Elle a annoncé que le C2D avec le Cameroun, longtemps retardé, serait conclu le 21 juin.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ajouté que l'impact des annulations de dette sur le résultat de la Coface, comptabilisé en APD, mais ne relevant pas des crédits budgétaires, était estimé à 1,4 milliard d'euros en 2006. Il a également défendu le principe de la mention « République française » sur les actions de coopération de tous les intervenants français, qui avait été évoqué lors de l'examen de la proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, déposée par son collègue Michel Thiollière et adoptée en première lecture par le Sénat le 27 octobre 2005. Il a estimé qu'une telle mention devait également figurer sur les dons alimentaires de la France, ainsi que sur ceux accordés par le Programme alimentaire mondial et financés par la France.

Mme Brigitte Girardin a indiqué que le futur logo, encore en cours de définition, comporterait une marque tricolore, le terme « France » et la Marianne.

M. Jean Arthuis, président, a tenu à saluer la présence à cette audition de M. Christian Poncelet, président du Sénat, qui a insisté sur la nécessaire présence des couleurs tricolores sur ce futur logo, et a considéré que les acteurs de la coopération française se contentaient, parfois, de mettre en exergue la générosité, au détriment de l'identification de l'aide.

Puis en réponse à Mme Hélène Luc, qui regrettait qu'un thème aussi important que celui sur l'APD ne fût pas discuté en séance publique, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que l'encombrement de l'ordre du jour n'avait pas permis d'insérer un tel débat, et que la présente audition avait donc été rendue accessible à tous les sénateurs, à la presse ainsi qu'au public.

Mme Hélène Luc a approuvé la réalisation des objectifs gouvernementaux d'APD, en particulier à travers des mécanismes tels que la taxe de solidarité sur les billets d'avion et les allègements de dette, et a jugé que leur pérennité après 2007 n'était néanmoins pas assurée. Elle a illustré l'étendue des besoins en rappelant que 6 millions d'enfants mouraient chaque année de malnutrition, et que le sida avait causé le décès de 2,4 millions d'Africains en 2005. Elle s'est interrogée sur la formation des cadres des pays en développement, et s'est déclarée choquée de ce que le projet de loi sur l'immigration et l'intégration, en adoptant le principe de l'« immigration

choisie », contribuât à priver ces pays des compétences qui leur étaient nécessaires.

Mme Brigitte Girardin a rappelé que l'APD française ne se situait qu'à 0,3 % du revenu national brut en 2001, et a confirmé qu'une éventuelle reconduction de la majorité actuelle se traduirait par la poursuite des objectifs d'APD et l'obtention du ratio de 0,7 % en 2012. Evoquant la nécessité de trouver des voies alternatives à l'APD traditionnelle, elle a souligné les initiatives prises par la France en matière de financements innovants, comme en témoignaient la Facilité de financement internationale et la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Cette taxe permettait, selon elle, de garantir, sans aléa budgétaire, la stabilité et la prévisibilité des ressources destinées à la lutte contre le sida, qui se révélaient indispensables pour financer, sur le long terme, les traitements anti rétroviraux de 6 millions de malades, alors que seules 1,5 million de personnes pouvaient être actuellement traitées.

Revenant sur la « fuite des cerveaux » dans les pays en développement, elle a estimé que le projet de loi sur l'immigration et l'intégration procédait d'une démarche équilibrée, et qu'en son absence, les étudiants et cadres de ces pays continueraient vraisemblablement de s'expatrier aux Etats-Unis et au Canada. Elle a rappelé que la démarche de co-développement aujourd'hui promue par la France permettrait à ces cadres, formés en France, de retourner dans leur pays d'origine pour lui apporter une aide sous forme d'assistance technique.

Mme Hélène Luc a considéré que la recherche de moyens supplémentaires de financement de l'aide n'excluait pas des redéploiements entre dépenses, et s'est déclarée opposée à l'augmentation des budgets militaires, réitérée lors d'une récente réunion de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, dont elle était membre.

M. Michel Moreigne a souhaité que le ministère délégué à la coopération puisse rendre hommage aux actions passées de la coopération française en matière de santé, et plus particulièrement au médecin-colonel Eugène Jamot, qui avait contribué à la renommée de l'Ecole du Pharo et était souvent présenté comme le « vainqueur du trypanosome ».

M. Christian Poncelet, président du Sénat, s'est demandé comment s'exerçait le contrôle de la destination des fonds que le ministère consacrait aux ONG, et a déploré que certaines d'entre elles connaissent des coûts de fonctionnement élevés.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la Cour des comptes, à la demande de la commission et en application de l'article 58-2 de la LOLF, avait réalisé en 2005 une enquête sur les fonds octroyés par le ministère des affaires étrangères aux ONG françaises, qui avait donné lieu à la publication d'un rapport d'information de la commission. M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué que cette enquête, et le rapport d'information auquel elle avait donné lieu, avaient été motivés par les irrégularités commises par certains de ces organismes, qu'il avait, notamment, pu constater lors de ses

diverses missions de contrôle sur pièces et sur place dans les postes diplomatiques, effectuées en application de l'article 57 de la LOLF. Relevant qu'un montant de 12 millions d'euros avait été accordé aux ONG françaises au titre de l'aide aux pays affectés par le tsunami de fin 2004, il a souhaité obtenir un compte rendu précis de l'emploi de ces fonds.

M. Christian Poncelet, président du Sénat, s'est interrogé sur les décisions concrètes que le ministère délégué à la coopération avait prises en application des recommandations émises par la Cour des comptes dans son enquête, précédemment évoquée.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la taxe de solidarité sur les billets d'avion, en dépit de son objet légitime, n'en constituait pas moins un prélèvement obligatoire supplémentaire, ce qui n'était pas, selon lui, pleinement cohérent avec la maîtrise des comptes de l'Etat. Il s'est demandé quelles étaient les sources possibles d'économies budgétaires sur la mission « Aide publique au développement », et si le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) apportait une contribution de nature à justifier la dotation budgétaire qui lui était accordée.

En réponse, **Mme Brigitte Girardin** a considéré que les avis rendus par le HCCI se révélaient pertinents et utiles. Elle a également reconnu que son ministère avait rencontré des difficultés avec certaines ONG, et avait été conduit à sanctionner, par une demande de remboursement de la subvention octroyée, une ONG dont les représentants avaient eu un comportement répréhensible dans un pays touché par le tsunami. Elle a souligné l'utilité du principe de la justification au premier euro, prévu par la LOLF, et a indiqué que les résultats des actions locales des ONG devaient être analysés en partenariat avec les pays bénéficiaires. Relevant qu'elle n'avait pas encore été conduite à s'entretenir avec le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat sur le cadrage budgétaire de la mission « Aide publique au développement », dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2007, elle a estimé que la logique de la LOLF n'était pas encore pleinement intégrée au mode de fonctionnement intergouvernemental.

M. Jean Arthuis, président, a remercié la ministre pour la qualité et la précision des réponses qu'elle avait apportées aux nombreuses questions posées. Il y a vu le signe de l'intérêt que présentait ce nouveau type d'audition, reposant sur une participation effective du plus grand nombre de sénateurs, et sur une grande interactivité des échanges.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication.**

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tout d'abord posé au ministre trois questions relatives aux monuments historiques, concernant respectivement :

- leur prise en compte, conformément aux exigences de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans la comptabilité patrimoniale de l'Etat ;

- la complexité excessive des règles de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage des travaux concernés et les économies qui pourraient résulter d'une simplification de celles-ci ;

- l'insuffisance, enfin, des crédits de paiement disponibles par rapport aux besoins correspondant aux travaux en cours.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité, pour sa part, que la valeur des monuments historiques soit inscrite le plus tôt possible à l'actif des comptes patrimoniaux de l'Etat, ce qui aurait dû être fait, selon la LOLF, dès le 1er janvier 2006, et figure au sein du « bilan d'ouverture ».

En réponse, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a souligné que la question de la valorisation par l'Etat du patrimoine que constituent ses monuments historiques était essentielle et que tout gaspillage devait être évité en la matière. Il a rappelé les mesures prises, à cet égard, pour encourager l'accueil des tournages de films dans les monuments historiques, dont la fréquence a augmenté de 35 % en 2005 avec l'extension du mécanisme du crédit-d'impôt cinéma et l'accroissement des crédits du Fonds de soutien à la production des collectivités territoriales. Il a noté que certaines simplifications en cours auraient pour conséquence, non pas tant une diminution qu'une meilleure fluidité des dépenses mettant fin, par exemple, à une situation choquante qui voyait le rythme du financement des travaux relatifs aux monuments historiques dépendre de celui des engagements de l'Etat, les concours des collectivités territoriales et des propriétaires privés ayant été, au préalable, consignés.

Evoquant la crise de paiement relative aux monuments historiques, il a fait valoir qu'après les difficultés ayant entraîné d'importants reports, provoquées par l'attribution de crédits spéciaux à la suite de la tempête de 1999, l'exécution budgétaire, dans ce domaine, était désormais excellente, avec un niveau de consommation des crédits passé de 289 millions d'euros en 2000 à 341 millions d'euros en 2004, revenant cependant à 313 millions d'euros en 2005. Il a reconnu que la situation n'était pas encore, pour autant, pleinement satisfaisante et a indiqué vouloir étendre aux monuments historiques privés le bénéfice des dispositions de la loi n° 2003 709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat. Il a insisté sur le caractère stratégique de la

décision, prise en 2005, de transférer aux propriétaires de monuments historiques la maîtrise d'ouvrage des travaux concernés.

M. Jean Arthuis, président, a alors fait part de la préférence de la commission pour le recours à l'engagement de crédits budgétaires plutôt qu'au recours à des dépenses fiscales afin de financer les priorités culturelles.

M. Renaud Donnedieu de Vabres a mis en avant les relocalisations d'activités audiovisuelles permises par les crédits d'impôt instaurés à cette fin, et a déclaré que la promotion d'événements culturels, qui avaient rapporté, s'agissant des festivals, 1 milliard d'euros en 2005 à la région Provence-Côte d'Azur, ne relevait pas d'une « politique de troubadour ».

M. Philippe Marini, rapporteur général, a alors estimé que les engagements de l'Etat relatifs à la préservation de son patrimoine constituaient pour celui-ci une sorte de quasi-dette ou dette latente, qu'il devait honorer de façon planifiée. Or, il a fait observer que le ministère de la culture et ses services régionaux semblaient incapables de recenser les travaux rendus nécessaires par les périls menaçant les monuments historiques, tâche -il est vrai- difficile, et d'en évaluer le coût.

M. Renaud Donnedieu de Vabres a rappelé quelques chiffres situant l'importance des travaux considérés : 1 milliard d'euros pour les plus urgents d'entre eux, 6 milliards d'euros pour les autres restaurations, avec un rythme d'engagement annuel actuellement supérieur à 300 millions d'euros. Il a souligné qu'il s'agissait de persuader les Français que la conservation des « vieilles pierres » correspondait à la valorisation d'un véritable capital et ne relevait donc pas d'une logique de satisfaction d'une quelconque nostalgie.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Culture », a alors interrogé le ministre au sujet de l'utilisation de la dotation en capital de 89,9 millions d'euros reçue par l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), en provenance du compte d'affectation spéciale « Produits de cession de titres, parts et droits de société » et financée à partir des recettes de privatisation des autoroutes. Il a regretté :

- le manque de clarté de la procédure ;
- l'affectation exclusive de cette somme à des grands chantiers nationaux (Grand palais, Palais royal, Louvre, théâtre de l'Odéon), alors que le niveau des dettes en capital des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) demeurerait préoccupant ;
- les problèmes budgétaires rencontrés au niveau régional (5,5 % seulement des besoins des DRAC couverts en septembre 2005, manque d'autorisations de programme pour financer les chantiers ouverts...) ;
- les difficultés qui en avaient résulté pour les entreprises locales spécialisées (factures impayées, travaux interrompus...).

En réponse, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a indiqué qu'un certain nombre d'opérations lourdes arrivaient à leur terme (musée du quai

Branly, Cité de l'architecture et du patrimoine...) et qu'une dotation en capital de 100 millions d'euros avait été versée à la fin de novembre 2005 (dont 89 millions d'euros à l'EMOC et 11 millions d'euros pour le château de Versailles). Il a également précisé que si 25 millions d'euros de crédits supplémentaires avaient été seulement attribués aux DRAC en 2006, près de 100 millions d'euros de plus leur seraient consacrés, l'année prochaine, afin de leur permettre d'honorer leurs factures et de rembourser leurs dettes, notamment auprès des collectivités territoriales. Il a annoncé des mesures de dégel de crédits déconcentrés et des mesures en faveur des spectacles vivants, dont les crédits sont gérés au niveau de l'administration centrale avec un suivi d'exécution précis au niveau de chaque région, ainsi qu'un redémarrage de nombreux chantiers arrêtés ou différés.

En réponse à une demande de précision de M. Jean Arthuis, président, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a évalué à 70 millions d'euros le montant de la dette à imputer sur les comptes patrimoniaux de 2006, au titre du « bilan d'ouverture », liée aux engagements de son ministère.

Il a reconnu, à la suite d'une observation de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Culture », que les relations entre l'EMOC, maître d'ouvrage, et les établissements publics culturels et les musées, maîtres d'oeuvre, étaient complexes et perfectibles.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis de la mission « Culture » au nom de la commission des affaires culturelles, a alors interrogé le ministre sur les leçons à tirer, d'une part, de la création, en 2005, du nouvel établissement public du « Domaine national de Chambord » et, d'autre part, de la construction du musée du Quai Branly. En réponse, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a indiqué attendre, de la création de l'établissement public du château de Chambord, des gains en termes à la fois de productivité et d'attractivité, ainsi qu'une utilisation pour le spectacle vivant. Il a souligné les retombées extrêmement positives, en termes d'image culturelle de la France, de l'ouverture du musée du quai Branly, où des activités d'enseignement et de recherche seraient menées.

M. Serge Lagache, rapporteur pour avis de la mission « Culture » au nom de la commission des affaires culturelles, a alors questionné le ministre au sujet :

- du décalage constaté, selon lui, en 2005 et -semble-t-il- également en 2006, entre le principe de la priorité accordée au spectacle vivant et la réalité des diminutions de subventions enregistrées ;

- les problèmes de trésorerie rencontrés par les compagnies et les établissements concernés (notamment les centres dramatiques nationaux) du fait de cette situation.

En réponse, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a confirmé qu'une préférence avait bel et bien été accordée au spectacle vivant, dont les crédits avaient échappé à la régulation budgétaire, mais devaient être partagés entre

de très nombreuses parties prenantes. Il a rappelé que l'emploi constituait une priorité avec la transformation de postes d'intermittents en emplois permanents.

Enfin, à propos des délais de notification de crédits, il a fait valoir que certains problèmes pouvaient s'expliquer par le fait que 2006 était la première année de pleine et entière application de la LOLF.

M. Michel Moreigne a alors fait part au ministre des difficultés rencontrées par les petites communes propriétaires de monuments historiques du fait de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, auparavant confiée aux DRAC, qui leur a été transférée. Il a regretté que les maires concernés soient obligés d'effectuer eux-mêmes des tâches complexes de coordination, entre l'architecte en chef des monuments historiques et les autres administrations concernées. Il a estimé à un an au moins l'allongement du délai de réalisation des travaux provoqué par cette réforme.

En réponse, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a déclaré que les services de l'Etat apportaient aux communes leur savoir et qu'il importait que les personnels des DRAC demeurent suffisamment disponibles, toute diminution des effectifs de la fonction publique étant à exclure les concernant. Il a appelé de ses vœux une meilleure coordination, notamment sur le plan financier, des différents acteurs, s'agissant d'améliorer l'attractivité de nos territoires.

M. Eric Doligé s'est enquis de la situation de l'archéologie préventive, évoquant plusieurs dysfonctionnements :

- mauvais recouvrement de la redevance (20 millions d'euros, à ce jour, sur 80 millions d'euros prévus) ;
- problèmes de trésorerie de l'Institut national de recherche archéologique préventive (INRAP), entraînant des retards de paiement des fournitures et des difficultés pour les DRAC et les collectivités territoriales ;
- poids excessif des dépenses de fonctionnement et de communication, au détriment des emplois scientifiques et techniques et des emplois de terrain ;
- retards considérables des chantiers, etc.

En réponse, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a tout d'abord rappelé que des avancées avaient eu lieu dans le passé au sujet de l'archéologie préventive, citant par exemple la suppression de taxes aberrantes ou de surcoûts. Mais il s'est déclaré prêt à réévaluer le système de la redevance, dont l'objectif était d'améliorer les rentrées de recettes et le contrôle des prescriptions. Il s'est dit sensibilisé au problème du niveau des dépenses de l'INRAP, qui se pose à lui lors des arbitrages budgétaires.

M. Eric Doligé a observé que la piste des économies devait être explorée avant d'envisager un éventuel changement du périmètre de l'assiette de la redevance.

M. Ivan Renar a alors interrogé le ministre au sujet :

- de l'INRAP, en écho aux propos de M. Eric Doligé, dont il a estimé, en outre, que la gestion du personnel semblait mise en cause ;
- des monuments historiques (eu égard aux difficultés des entreprises de restauration et aux problèmes liés aux transferts de propriétés de l'Etat aux collectivités territoriales) ;
- de la pérennisation de la situation des intermittents du spectacle.
- et du maintien du pluralisme de la presse écrite.

En réponse, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a estimé que :

- l'INRAP devait consentir un effort de communication pour faire comprendre les enjeux de l'archéologie préventive, dont la prise en compte doit être conciliée avec les nécessités de l'urgence économique ;
- l'Etat ne se désengageait pas en matière de monuments historiques, mais conduisait des négociations avec les collectivités territoriales, devenues propriétaires à leur demande ;
- les intermittents restaient couverts, soit par le nouveau protocole, qui comportait de nouveaux avantages, s'il rentrait en application, soit par le précédent régime, sans aucune incertitude juridique.

Il a indiqué que la presse écrite, au profit de laquelle l'Etat avait augmenté ses aides directes de 30 % en 2005 par rapport à 2004, était confrontée à des défis, dont celui d'Internet, qui devaient l'obliger à fonder son salut sur une stratégie de contenus.

Répondant, enfin, à une dernière question de Mme Annie David sur les intermittents du spectacle, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a précisé que le fonds transitoire continuerait à fonctionner tant que le nouvel accord, qui prévoit un fonds permanent de professionnalisation, ne serait pas entré en vigueur. Il a regretté que tel ne fut pas encore le cas.

En conclusion, M. Jean Arthuis, président, après avoir remercié le ministre pour la qualité et la précision de ses réponses, lui a demandé de bien vouloir remettre à la commission une note sur l'état de la dette de son ministère au 31 décembre 2005.

Enfin, la commission a procédé à l'audition de **M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire.**

M. Christian Gaudin, rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires » au nom de la commission des affaires économiques, a tout d'abord interrogé le ministre sur les premiers mois de mise en œuvre des pôles de compétitivité. Après avoir souligné l'importance de ce dispositif, qui consacrait une approche territorialisée du développement économique, il a souhaité disposer d'éléments statistiques en ce domaine,

connaître l'état d'application des exonérations fiscales prévues par l'article 24 de la loi de finances pour 2005, et s'assurer que la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'Oséo, participeraient effectivement au financement desdits pôles.

En réponse sur le premier point, **M. Christian Estrosi** a indiqué que 68 pôles de compétitivité, au total, avaient été labellisés, compte tenu, d'une part, de la fusion intervenue entre deux pôles et, d'autre part, des deux nouveaux pôles retenus lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006. Il a précisé que, si le financement des pôles de compétitivité, en tant que tel, avait démarré à compter du 1er janvier 2006, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) avait permis, dès l'année 2005, d'octroyer des crédits d'ingénierie à certains projets relevant, désormais, de ce dispositif.

Sur le deuxième point, il a rappelé que les exonérations fiscales prévues par l'article 24 de la loi de finances pour 2005 étaient applicables aux résultats des exercices clos à compter de la date de délimitation, fixée par décret en Conseil d'Etat, des zones de recherche et de développement concernées. Il a expliqué que les projets des décrets de zonage correspondants avaient été transmis au Conseil d'Etat, et que leur examen était en cours. Il a déploré que cette procédure prenne plus de temps que prévu, alors que le gouvernement avait élaboré rapidement ses projets.

Quant au troisième point, il a confirmé que la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'Oséo, étaient en état de participer au financement des pôles de compétitivité. Il a précisé que l'effort déployé pour ce dispositif représenterait, sur trois ans, tous financements confondus, 1,5 milliard d'euros, dont 18 millions d'euros, en 2006, étaient gérés par son ministère. Il a ajouté que l'objectif ultime des pôles de compétitivité consistant dans le dépôt de brevets, le financement, en ce domaine, devait être conduit au cas par cas, en sélectionnant les projets susceptibles d'aboutir à un tel résultat.

M. Christian Gaudin, rapporteur pour avis, s'est déclaré satisfait qu'une politique des pôles de compétitivité apparaisse, à présent, comme effective et dotée de moyens importants.

M. Dominique Mortemousque, rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires » au nom de la commission des affaires économiques, a questionné le ministre sur l'état de la couverture du territoire en téléphonie mobile et en haut débit. Ayant rappelé les objectifs fixés en la matière par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIACT) du 14 septembre 2004 consistant, à l'horizon de la fin de l'année 2007, dans la couverture par ces technologies de l'ensemble des communes et, en matière de téléphonie mobile, dans la résorption des zones blanches, il a souhaité connaître, à 18 mois de cette échéance, les avancées réalisées.

S'agissant de la téléphonie mobile, **M. Christian Estrosi** a rappelé que le plan de résorption des zones blanches lancé, en 2003, en partenariat avec les opérateurs, au bénéfice de 3.000 communes, prévoyait deux phases. Dans la première phase, concernant 2.000 communes, l'Etat devait contribuer à hauteur de 44 millions d'euros de crédits et 20 millions d'euros d'exonérations de TVA, complétés par l'investissement des collectivités territoriales. Dans la seconde phase, visant les 1.000 communes restantes, les opérateurs s'étaient engagés à assurer, à 100 %, le financement des investissements nécessaires. Le démarrage de cette seconde phase, cependant, supposait que 50 % des objectifs de la première soient atteints. Or, **M. Christian Estrosi** a indiqué qu'au moment de sa prise de fonctions, en juin 2005, seules 91 des 3.000 communes concernées étaient couvertes. Il a expliqué qu'il avait instauré, en conséquence, un rythme de travail plus soutenu avec les opérateurs, et que 32 millions d'euros avaient été débloqués à la fin de l'année 2005, de telle sorte qu'à la fin du mois de mars 2006, 700 communes se trouvaient effectivement couvertes. Dans ce contexte, il a estimé que la seconde phase du plan de résorption des zones blanches devrait être engagée très prochainement.

S'agissant du haut débit, il a indiqué qu'environ 92 % des foyers étaient aujourd'hui équipés, grâce, notamment, à l'appui fourni par les conseils généraux dans le cadre de la charte « Départements innovants » mise en place par France Télécom, ainsi qu'à l'expérimentation, pour certaines zones difficiles, de la technologie sans fil WiMax (World Interoperability for Microwave Access). Il a reconnu que, cependant, la qualité du haut débit n'était pas homogène sur l'ensemble du territoire. Surtout, il a souligné que des problèmes de tarification persistaient, les tarifs proposés par les opérateurs s'avérant parfois insuffisamment attractifs, en particulier du point de vue des entreprises. Il a annoncé que les contrats de projet Etat-régions, qui seraient mis en place pour la période 2007-2013, prévoiraient des crédits destinés à soutenir les initiatives des collectivités territoriales en ce domaine.

M. Dominique Mortemousque, rapporteur pour avis, a insisté sur le caractère essentiel que revêtait, aujourd'hui, l'accès au haut débit, pour le développement économique des milieux ruraux. Il a fait valoir que cette technologie modifiait sensiblement la problématique des besoins en services publics de ces territoires.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité revenir sur le sujet des pôles de compétitivité, pour évoquer les critiques formulées à l'encontre de ce dispositif par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans un rapport, réalisé à la demande de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR), publié au mois d'avril 2006. En particulier, il a interrogé le ministre sur la possibilité de mettre à la disposition du Parlement un instrument de suivi et d'évaluation des pôles de compétitivité.

M. Christian Estrosi, en réponse, a fait valoir que les critiques du rapport précité de l'OCDE avaient été élaborées avant le CIACT du 6 mars

2006, qui avait répondu à un certain nombre d'entre elles, notamment par la mise en place d'un comité interministériel, sorte de « guichet unique », statuant sur les demandes de subventions. Rappelant la chronologie de l'instauration des pôles de compétitivité, il a fait part de son scepticisme, d'une manière générale, quant au bien-fondé de jugements portant sur un dispositif qui n'était en place, de manière effective, que depuis le 1er janvier 2006. S'agissant plus précisément de l'évaluation des pôles, il a reconnu la nécessité d'un bilan annuel, notamment quant aux emplois créés et aux brevets déposés. Il a estimé que la prochaine discussion du projet de loi de finances initiale pour 2007 en serait la meilleure occasion. Toutefois, soulignant les spécificités de l'innovation industrielle, il a mis exergue le caractère exceptionnel des recherches qui aboutissaient au dépôt d'un brevet et, en tout état de cause, la durée de l'ordre, selon lui, de cinq à quinze ans dans laquelle s'inscrivaient, par nature, les projets en cause.

M. Joël Bourdin s'est enquis des perspectives d'avenir offertes aux pays et, en particulier, de l'exécution des contrats de plan Etat-régions, couvrant la période 2000-2006, en ce qui concernait ces institutions.

M. Christian Estrosi a distingué, d'une part, les pays qui avaient respecté l'esprit de leur statut, lequel, selon lui, faisait d'eux des organes de dialogue, de concertation et de projet, et, d'autre part, les pays devenus établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), organes de gestion et maîtres d'ouvrage. Il a déclaré que les premiers, constituant la très grande majorité des pays existants, devaient être soutenus, et que, les concernant, tous les projets inscrits au titre des contrats de plan Etat-régions seraient financés, l'exécution se poursuivant normalement en 2007. Les seconds, introduisant une superposition contraire à la lisibilité institutionnelle souhaitable, devaient être, au contraire, découragés.

M. Claude Belot, alors, a rejoint les propos tenus par M. Dominique Mortemousque concernant l'importance du haut débit pour le développement économique. Il a confirmé que la fracture, en la matière, n'était plus, aujourd'hui, d'ordre territorial, mais tarifaire. Par ailleurs, il a fait valoir que, dans certains cas, des préoccupations de rationalisation des coûts avaient conduit les collectivités territoriales à préférer la structure des pays aux institutions classiques de l'intercommunalité. Il a demandé que le ministre lui apporte des précisions quant à la nature exacte des pays qui, selon lui, avaient dénaturé l'institution.

M. Christian Estrosi, en réponse sur ce point, a précisé qu'il avait visé, dans son précédent propos, les seuls pays qui, en plus de leur fonction délibérative, assumaient un rôle de maître d'ouvrage.

M. Claude Belot, enfin, a souhaité connaître l'état du processus de démarrage des pôles d'excellence rurale.

M. Christian Estrosi a indiqué que la première réunion de la Commission nationale de pré-sélection des pôles d'excellence rurale s'était tenue le matin même, et qu'il revenait, maintenant, au Premier ministre

d'arrêter la liste des pôles labellisés. D'ores et déjà, il a annoncé que, parmi les projets qui avaient été retenus par la commission précitée, 41 % concernaient des activités touristiques, 22 % l'exploitation des bio-ressources, 18 % l'accueil et les services à la population, et 18 % des systèmes productifs locaux et assimilés.

Puis **M. Gérard Bailly** a interrogé le ministre sur la politique menée en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR), au plan de leur développement économique et, plus particulièrement, quant à leur équipement en haut débit.

Concernant le haut débit, **M. Christian Estrosi** a fait observer que le relief des ZRR rendait souvent difficile, en pratique, leur raccordement numérique. Il a estimé que la technologie WiMax était de nature à permettre de surmonter ce problème. Pour le reste, il a exposé le nouveau dispositif issu de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, recentrant le zonage des ZRR sur les EPCI à fiscalité propre, et simplifiant le système des exonérations en vigueur tout en élargissant son champ. Il a par ailleurs souligné que c'était avec l'appui de la commission des finances que le Sénat, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2005, avait introduit une disposition transitoire permettant aux communes qui ne répondaient pas au nouveau critère d'éligibilité en ZRR de se maintenir, cependant, deux années supplémentaires dans ce dispositif. Il a précisé, également, que 80 % des pôles d'excellence rurale se trouveraient en ZRR, bénéficiant ainsi de subventions majorées, à hauteur de 50 % des projets au lieu de 33 %.

M. Jean Arthuis, président, rappelant que les pôles d'excellence rurale n'avaient pas fait l'objet d'une ligne budgétaire spécifique dans la loi de finances initiale pour 2006, a souhaité connaître le montant de l'effort financier qui serait consacré, cette année, à ce dispositif.

M. Christian Estrosi, en réponse, a indiqué que ce financement était réalisé de manière transversale par l'ensemble des ministères concernés, dont le ministère de l'industrie et celui du tourisme, et devrait représenter environ 200 millions d'euros.

Pour conclure, **M. Jean Arthuis, président**, s'est enquis du niveau des économies budgétaires envisagé, à ce stade, par le ministère de l'aménagement du territoire, pour l'année 2007.

M. Christian Estrosi a répondu que l'effort qui serait demandé, à ce titre, à son ministère, devrait être, a priori, de 5 % du niveau des crédits de paiement votés pour l'exercice 2006. Il a estimé que ce niveau lui paraissait satisfaisant, compte tenu, en particulier, de la fusion de la DIACT et de la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME), source d'économies d'échelle.

M. Jean Arthuis, président, a enfin remercié le ministre pour la qualité et la précision des réponses apportées aux questions qui lui avaient été posées.

* * *

Réunie le **mercredi 21 juin 2006**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**.

M. Jean Arthuis, président, a préalablement rappelé l'importance que revêtait, dans le cadre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la discussion du projet de loi de règlement, et relevé que, par voie de conséquence, la présente audition était ouverte à tous les sénateurs, au public ainsi qu'à la presse.

Mme Annie David, rapporteure pour avis de la mission « Enseignement scolaire » pour l'enseignement technologique et professionnel, s'est d'abord inquiétée de l'avenir de la mission générale d'insertion (MGI) de l'éducation nationale, dont la continuité de l'action risquait d'être compromise par la suspension de versements en provenance du Fonds social européen (FSE), qui représentaient près de 45 % de ses financements. Puis elle s'est interrogée sur la situation des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA), qui s'étaient vu imposer de nouvelles charges dont, en particulier, le paiement des cotisations de retraite sur les postes gagés. Par ailleurs, elle a souhaité connaître les moyens mobilisés par le ministère de l'éducation nationale pour accompagner le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE), et notamment les actions de formation mises en place à destination des enseignants appelés à participer aux jurys de validation. Enfin, elle a demandé quelle était la part supportée par l'enseignement professionnel concernant la mesure de suppression de 8.000 postes annoncée pour 2007.

En réponse à cette dernière question, **M. Gilles de Robien** a précisé que, sur un effectif total de 1,25 million de personnes, les décharges concernaient 28.000 équivalents temps plein travaillés (ETPT) selon les estimations d'un audit de modernisation de l'Etat, auxquelles le ministère souscrit. En conséquence de la réforme des retraites votée en 2003, les enseignants avaient retardé leurs départs, tandis que, par ailleurs, si les effectifs scolarisés du primaire augmentaient, ceux du secondaire baissaient sensiblement. Ainsi, il a indiqué qu'il existait un gisement considérable de ressources humaines et qu'il fallait privilégier une approche qualitative plutôt que de se focaliser sur les effectifs. En tout état de cause, le taux d'encadrement en 2007 demeurerait le même que celui constaté en 2006 et en 2005.

Abordant les autres sujets évoqués par **Mme Annie David**, **M. Gilles de Robien** a assuré que les actions des MGI seraient pérennisées, malgré le remboursement de 50 % des crédits perçus au titre du FSE, grâce à des redéploiements au sein du budget de l'enseignement scolaire, et que les nouvelles charges pesant sur les GRETA, au titre du paiement des cotisations retraite, leur seraient intégralement compensées, à hauteur de 29,5 millions d'euros.

Mme Annie David, **rapporteuse pour avis de la mission « Enseignement scolaire »**, ayant souligné son intérêt pour le nombre de postes d'enseignants en lycées professionnels concernés par les réductions d'effectifs, **M. Gilles de Robien** a précisé qu'il n'était pas en mesure de fournir ce renseignement, car les arbitrages étaient en cours et seraient, bien évidemment, finalisés dans le projet de loi de finances initiale pour 2007.

M. Gérard Longuet, **rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire »**, a interrogé le ministre sur les progrès de la mobilité géographique qui devait accompagner l'évolution des effectifs d'élèves, lesquels progressaient dans les régions maritimes au détriment des régions continentales, sur l'évolution du statut des directeurs d'école dans l'enseignement primaire, qui avait fait récemment l'objet d'annonces gouvernementales, et sur le problème de la pertinence des taux d'encadrement, avec parfois un enseignant pour deux élèves dans les lycées, soit un taux largement supérieur à la moyenne observée dans l'OCDE, alors qu'il était comptabilisé, par exemple, 17 élèves pour un instituteur.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a fait état du nombre et de la complexité des facteurs à prendre en compte pour le pilotage de la mobilité géographique, mais aussi du peu de moyens dont il disposait pour opérer des redéploiements massifs, tout en indiquant que la réforme des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) devait aboutir à une plus grande fluidité qui serait profitable, aussi bien aux enseignants, qu'à l'Education nationale dans son ensemble. Il a été décidé, en particulier, d'augmenter de 50 % le nombre de formations « bivalentes » proposées par les IUFM, qui concernaient déjà cette année 20 % des inscrits. Au sujet des directeurs d'école, **M. Gilles de Robien** a indiqué qu'un protocole d'accord avait été signé par le syndicat à l'origine de la grève administrative qui durait depuis 7 ans, aux termes duquel les directeurs d'établissement comprenant plus de 4 classes devaient bénéficier d'une décharge d'une journée par semaine, au cours de laquelle serait employé, en remplacement, un enseignant stagiaire. En outre, les directeurs devaient voir leur indemnité spécifique revalorisée à hauteur de 20 % et il était prévu qu'ils disposeraient de la faculté de requérir un « emploi de vie scolaire » émergeant pour 80 % de leur financement au budget du ministère de la cohésion sociale concernant les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement vers l'emploi.

A la demande de **M. Gérard Longuet**, **rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire »**, il a indiqué que la journée de décharge précitée représentait 1.700 ETPT. Puis il a précisé à **M. Nicolas About**,

président de la commission des affaires sociales, que la grève des directeurs d'école était en principe logiquement terminée, le syndicat précité ayant signé le protocole d'accord précité. Il a pris acte de l'observation de M. Jean Arthuis, président, selon laquelle les directeurs d'école n'étaient généralement pas recrutés parmi les anciens instituteurs, mais parmi les frais émoulus des IUFM, en raison d'un manque évident d'attractivité de la fonction.

Enfin, **M. Gilles de Robien** a reconnu que la France dépensait beaucoup pour l'enseignement secondaire, mais se refusait à parler de « surencadrement structurel », et constatait plutôt l'existence d'un problème d'aménagement du territoire qui devait pousser à optimiser le taux de remplissage des classes, quitte à renforcer les possibilités de transport des élèves. M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire », a remercié le ministre pour l'ensemble de ces éléments et pour la qualité de sa collaboration.

M. Jean Arthuis, président, a alors interrogé le ministre sur la pertinence de certaines décharges, évoquant, à titre anecdotique, la décharge pour « heures de vaisselle » des professeurs de chimie, ainsi que sur la résorption des « surnombres disciplinaires », évoquant notamment le problème des 2.300 professeurs d'allemand et de philosophie sans poste, faute d'élèves. En réponse, M. Gilles de Robien a estimé qu'un « volant » de 6 % d'effectifs sans affectation était nécessaire pour pourvoir aux absences, et que les « surnombres disciplinaires » ne pouvaient ainsi être décomptés qu'au-delà de ce « volant ». En 2005, les 4.600 ETPT en « surnombres disciplinaires », qui représentaient 1,2 % des enseignants du second degré, devaient être ramenés en 2006 à 3.600 ETPT, dont 1.100 concernaient l'enseignement des lettres, 850 l'éducation physique et sportive, 950 les langues et, enfin, 210 la philosophie. Afin de réduire les surnombres, le nombre de postes offerts aux concours externes était revenu de 14.000 en 2005 à 10.000 en 2006, avec la perspective d'une résorption complète à l'horizon 2008. En outre, la « bivalence » était encouragée, 15 % des candidats ayant passé une « mention complémentaire » en 2005. Par ailleurs, il a indiqué que les décharges, qui représentaient 28.000 ETPT, ne reposaient parfois sur aucun élément statutaire, et étaient pratiquées sans pilotage ni évaluation. Il allait de soi que ces décharges ne devraient plus être obtenues sans contrepartie.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut indiqué à **M. Gilles de Robien** que ces démarches devaient être différenciées en fonction des dispositifs auxquels elles s'appliqueraient, M. Ivan Renar a interrogé ce dernier sur la baisse apparente du taux d'encadrement dans les académies socialement défavorisées et sur l'évolution des moyens destinés à l'enseignement artistique, qui lui paraissait constituer la « variable d'ajustement » du budget de l'enseignement.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a indiqué que la diminution des postes dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) était, en proportion, inférieure à la diminution des effectifs, si bien que le taux d'encadrement n'avait pas baissé. Par ailleurs, 1.000 enseignants supplémentaires devaient

être affectés dans les collèges prioritaires labellisés « Ambition réussite ». Concernant l'enseignement artistique, auquel était consacré 1 milliard d'euros de crédits, il a fait valoir que les moyens à destination des classes à projet artistique et culturel avaient été maintenus, M. Ivan Renar exprimant alors, en retour, son scepticisme.

Puis **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a abordé la question de la recherche, en s'interrogeant sur l'existence d'un dispositif d'évaluation du crédit d'impôt-recherche dont la dépense fiscale correspondante, à la faveur d'améliorations du dispositif, devait passer de 730 millions d'euros en 2005 à 1 milliard d'euros en 2006. Concernant l'éducation, il a posé la question de la mise en place du dispositif de remplacement de courte durée que la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école devait renforcer en permettant aux chefs d'établissement d'organiser les remplacements « en interne ».

En réponse à cette dernière interrogation, **M. Gilles de Robien** a indiqué qu'au 1er janvier 2006, 95 % des collèges et des lycées avaient formalisé un protocole pour organiser les remplacements « en interne », et que le taux de remplacement des absences prévisibles inférieures à 15 jours était passé de 30 % en 2004 à 52 % en 2005, les éléments disponibles sur l'année 2006 laissant augurer une nouvelle et substantielle amélioration de ce taux. Concernant le crédit d'impôt-recherche, des évaluations seraient menées en 2007 pour en estimer précisément les effets d'aubaine, M. Philippe Marini, rapporteur général, insistant alors sur l'importance de cette démarche compte tenu des montants en jeu.

Mme Annie David, rapporteure pour avis de la mission « Enseignement scolaire », s'est alors interrogée, d'une manière générale, sur la pertinence de la politique de lutte contre l'échec scolaire dans le contexte des suppressions actuelles de postes. En particulier, elle a souhaité savoir quand le nombre de postes offerts aux concours reviendrait à un niveau « normal » et quel avenir était plus précisément réservé à l'éducation physique. Elle a jugé, par ailleurs, « minimaliste » le contenu du socle commun de connaissances et de compétences en ne traitant pas, par exemple, des conditions de sa transmission et de son acquisition, notamment par les « apprentis junior ». Puis elle a voulu que lui soient détaillés les gels de crédits qui avaient été pratiqués en 2005, mentionnant, enfin, qu'elle partageait le constat des difficultés rencontrées par les directeurs d'école.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a rappelé que, de 2000 à 2005, 4.800 postes avaient été créés alors que les effectifs scolarisés avaient baissé de 75.000, ce constat devant répondre globalement aux critiques formulées en termes d'effectifs alors même que, selon lui, les progrès de l'éducation nationale ne passaient pas par une démarche quantitative, mais par le lancement de nombreux « chantiers qualitatifs », dont, notamment, la mise en place de l'option « découverte professionnelle », l'amélioration des méthodes d'apprentissage de la lecture assortie d'une évaluation dès le CE1, la réforme des IUFM, avec notamment la diffusion de la « bivalence » et le

développement de stages en entreprises pour les futurs enseignants, la relance de l'éducation prioritaire, la lutte contre la violence à l'école, les mesures en faveur de l'accueil des handicapés, l'« apprentissage junior » -dont le décret de mise en place serait prochainement signé- et le parrainage de 100.000 lycéens par 100.000 étudiants...

Mme Annie David, rapporteure pour avis de la mission « Enseignement scolaire », a alors réitéré ses doutes concernant la possibilité d'acquérir le « socle commun » dans le cadre de l'« apprentissage junior », et a de nouveau posé la question de la régulation budgétaire opérée en 2005. En réponse, M. Gilles de Robien a mentionné qu'il avait fallu dégager 447 millions d'euros en fin d'année en raison, d'une part, du moindre nombre de départs en retraite à hauteur de 85 millions d'euros et, d'autre part, de l'augmentation de la valeur du point à hauteur de 362 millions d'euros. Pour financer ce surcroît de dépenses, 170 millions d'euros avaient été transférés du budget des charges communes, le solde résultant de décrets d'avances gagés par des annulations de crédits.

M. Jean Arthuis, président, a alors évoqué un rapport de la Cour des comptes de janvier 2005, qui constatait la nécessité pour l'Education nationale d'abandonner, en raison de son opacité, la pratique consistant à mettre des personnels à disposition d'associations, au profit de subventions qui seraient versées dans la plus grande transparence.

En réaction, **M. Gilles de Robien** a précisé que ces mises à disposition, qui avaient concerné 1.024 ETPT pour un montant de 57 millions d'euros en 2005, devaient être progressivement supprimées au profit de subventionnements, et ce dès l'exercice 2006. M. Jean Arthuis, président, après en avoir accepté l'augure au bénéfice d'une vérification ultérieure, a remercié le ministre pour la qualité et la précision des réponses apportées aux nombreuses questions qui lui avaient été posées.

La commission a ensuite procédé à l'audition de M. Jean François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2005, et, plus particulièrement, sur les crédits relevant de la mission « **Gestion et contrôle des finances publiques** ».

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tout d'abord rappelé que des contrats de performance avaient été mis en place à la direction générale des impôts (DGI) et à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) pour améliorer la gestion de ces services. Dans ce cadre, il s'est interrogé sur les options qu'envisageait le gouvernement en termes de « présence territoriale » des administrations financières, compte tenu du petit nombre d'agents dans certaines trésoreries rurales.

Par ailleurs, il a souhaité connaître les progrès possibles en termes de rémunération à la performance, suite à la mise en place d'une provision

relative à un dispositif d'intéressement, dans la loi de finances initiale pour 2006, dont le versement était subordonné à l'atteinte d'un « nombre suffisant d'objectifs représentatifs de l'activité et de la qualité de service ».

M. Jean François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a répondu que la restructuration des trésoreries rurales devait concilier les impératifs de qualité du service public et de bonne gestion. S'il a rappelé que 900 des 3.164 trésoreries employaient moins de trois agents, il a souligné que la réorganisation devait s'effectuer en concertation étroite avec les élus locaux. Il a précisé que la réflexion sur la notion d'interlocuteur fiscal unique (IFU) devait conduire, soit à la création d'hôtels des finances, regroupant en un même lieu les services des trésoreries et des centres départementaux des impôts, soit à la mise en place de lieux d'accueil dédiés aux finances, utilisant les « compétences croisées des équipes de la DGI et de la DGCP ». Il a observé que près de 500 postes ruraux avaient été supprimés au cours des trois dernières années, mais que des permanences avaient été établies dans les trésoreries concernées.

S'agissant de l'intéressement collectif, il a souligné que ce dispositif figurait dans tous les contrats d'objectifs et de moyens des directions d'administration centrale à réseaux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : le montant de la prime était modulé en fonction du nombre d'objectifs atteints, au regard d'un nombre d'indicateurs limité à douze.

A une question de **M. Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »**, sur l'évolution du nombre de télédéclarants de l'impôt sur le revenu, **M. Jean-François Copé** a mis en exergue le « fantastique succès » de la télédéclaration sur Internet : le nombre de télédéclarations s'était accru de 1,5 million en 2004 à 3,7 millions en 2005, tandis que la campagne 2006 faisait déjà état de 5,3 millions de télédéclarants à la mi-juin 2006. Il a ajouté que, compte tenu de l'engorgement du serveur informatique en 2005, des aménagements techniques avaient été apportés en 2006 afin que le portail Internet du ministère de l'économie puisse accueillir de 6 à 10 millions de télédéclarants.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, s'est interrogé sur la possible confusion, chez certains contribuables, entre la procédure de télédéclaration et la mise en place de la déclaration pré-remplie, adressée par courrier. Il a également indiqué avoir réalisé, le 18 mai 2006, un contrôle sur pièces et sur place dans un centre des impôts parisien, en application de l'article 57 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pour faire le point sur la modernisation de la gestion de l'impôt.

M. Jean-François Copé a tenu à rassurer son interlocuteur, en observant que la télédéclaration permettait de corriger par Internet d'éventuelles erreurs sur le montant des revenus dans la déclaration pré-remplie.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a ensuite fait état d'un référé de la Cour des comptes relatif à la gestion immobilière du patrimoine

immobilier du ministère de l'économie des finances et de l'industrie, lequel restait affectataire d'un trop grand nombre de sites selon la Cour des comptes, tandis que sept des dix-sept principales opérations de construction et de rénovation conduites par le ministère de l'économie, entre 1998 et 2003, avaient duré plus de sept ans. Il a précisé que la Cour des comptes avait déploré des conditions révélant un respect insuffisant des procédures prévues par le code des marchés publics « de la part du ministère qui est le rédacteur de ce code ».

M. Jean-François Copé s'est déclaré pleinement disposé à faire parvenir à la commission des finances, si elle le souhaitait, la réponse en date du 12 juin 2006 adressée par le ministère de l'économie et des finances à la Cour des comptes.

Puis il a observé que des opérations de réimplantation étaient en cours pour les administrations centrales parisiennes du ministère de l'économie et des finances : en particulier, le siège de la direction générale des douanes et des droits indirects situé rue du Bac à Paris avait été vendu pour un montant de 157 millions d'euros, l'administration des douanes devant emménager à Montreuil avant la fin de l'année 2007.

Aussi bien a-t-il déclaré pleinement partager l'objectif de la Cour des comptes de rationaliser le nombre de sites occupés par le ministère de l'économie. A titre d'exemple, la direction générale des impôts s'était redéployée sur 34 sites (au lieu de 56) en l'espace de deux ans. En outre, il s'est félicité de ce que les contrats de performance de la DGI, de la DGCP et des douanes prévoient une réduction de 5 % de la surface du parc occupé en trois ans.

A une question de **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, sur le suivi des recommandations de la Cour des comptes concernant la mise en commun de l'outil de pilotage informatique, M. Jean-François Copé a répondu que le secrétaire général du ministère était garant de la cohésion de l'ensemble des actions conduites, notamment la construction d'hôtels des finances et la mise en place de lieux d'accueil dédiés aux finances.

Dans cette perspective, il a rappelé que le service des domaines avait été réorganisé sous le nom de France domaines, ayant vocation à être l'agence immobilière de l'Etat, c'est-à-dire le « service incarné de l'Etat propriétaire », selon la formule utilisée par le chef de l'Etat lors de ses vœux aux corps constitués, en début d'année 2006.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur la possibilité de progresser vers l'instauration d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Il a également formulé le vœu que la déclaration pré-remplie serve d'exemple en matière d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), au regard de la difficulté éprouvée par de nombreux contribuables à évaluer précisément leur patrimoine immobilier.

M. Jean-François Copé a souligné que la mise en place du prélèvement à la source nécessitait une réflexion préalable en termes techniques et de choix de société. D'une part, il fallait que l'ensemble des employeurs puisse adapter leur système informatique de paie ; d'autre part, il convenait que les citoyens acceptent le degré d'intrusion dans la vie privée que pouvait entraîner l'instauration d'un tel dispositif.

Concernant l'ISF, il a déclaré avoir demandé à M. Bruno Parent, directeur général des impôts, de réfléchir à une meilleure information du contribuable, en vue de relations toujours plus coopératives avec l'administration fiscale.

M. Paul Girod s'est demandé si le coût des amendes fiscales n'était pas disproportionné par rapport aux résultats financiers. Il s'est donc interrogé sur les mesures à prendre pour améliorer le recouvrement.

M. Jean-François Copé a reconnu que le taux de recouvrement des amendes n'était pas satisfaisant, puisque le paiement spontané atteignait 45 % pour les amendes de stationnement et 70 % pour les amendes liées aux radars. Toutefois, il a affirmé sa détermination à améliorer le taux de recouvrement contentieux de 33 % en 2005 à 45 % en 2008 : par conséquent, les taux cumulés de recouvrement spontané et contentieux pourraient dépasser 80 %.

M. Paul Girod a observé que le taux moyen de recouvrement de l'ensemble des amendes ne s'élevait qu'à 36 %, soit des résultats très en deçà de ceux relevés pour les amendes de stationnement (45 %) et les amendes liées aux radars (70 %).

M. Jean-François Copé a répondu que les amendes autres que celles liées au stationnement et aux radars ne relevaient pas de son ministère, mais du ministère de l'intérieur.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si l'objectif annuel d'économies sur les achats publics, évalué à 50 millions d'euros par an, pourrait être tenu après 2006, dans la mesure où les bons résultats obtenus en 2005 plaçaient chaque année la barre de plus en plus haut.

Par ailleurs, il s'est demandé si l'enjeu de la délocalisation des activités des PME françaises ne devait pas également être pris en compte par les acheteurs publics dans la conduite de leur politique de rationalisation des coûts les conduisant, par exemple, à réserver une part desdits marchés à ces PME. De cette façon, il a exprimé son souci d'accompagner la modernisation des activités des PME françaises, qu'il ne fallait pas confondre avec le soutien à des entreprises non compétitives.

M. Jean-François Copé a estimé que l'Etat, selon lui, n'optimiserait pas sa politique d'achats en recherchant la participation des PME françaises « en toutes circonstances ».

Dans le cadre d'un audit piloté par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), il a précisé souhaiter réaliser 1,3 milliard

d'euros d'économies en trois ans, soit 10 % de l'ensemble des achats publics (13 milliards d'euros) effectués chaque année par l'Etat. Il s'est félicité de ce que cet objectif soit en passe d'être atteint par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Roger Karoutchi a demandé des précisions sur les améliorations concrètes qu'avait apportées la charte du contribuable dans les relations entre les citoyens et l'administration fiscale.

M. Jean-François Copé a souligné que la charte du contribuable avait pleinement impliqué les fonctionnaires de l'administration fiscale, qu'il s'agisse de l'accueil du public, du suivi personnalisé des demandes ou de la mise en place d'une procédure de relance amiable en cas d'erreur sur le montant des sommes déclarées. Il a salué l'engagement des fonctionnaires. Il a toutefois précisé que les « comportements indignes » qui lui avaient été signalés avaient donné lieu à des sanctions.

Puis il a rappelé l'alignement, à 4,8 % par an, des taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt légal qui plaçait désormais les contribuables dans une situation identique vis-à-vis de l'Etat, selon qu'ils étaient débiteurs ou créanciers.

Après avoir relevé que 80 % des contrôles fiscaux étaient dorénavant strictement encadrés dans leur durée, il a souhaité que les progrès accomplis par l'administration fiscale puissent servir d'exemple dans d'autres ministères, notamment dans les administrations sociales.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si le versement, en janvier 2006, des pensions des agents de l'Etat dues pour le mois de décembre 2005 était pleinement conforme à l'exigence de sincérité budgétaire.

M. Jean-François Copé a fait part de sa volonté de suivre, en ce domaine, les recommandations de la Cour des comptes, en régularisant cette opération dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2006.

Au terme de cette audition, **M. Jean Arthuis, président**, a remercié M. Jean François Copé pour la grande qualité des réponses apportées aux questions des sénateurs.

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités**.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné l'importance des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale : 3,6 milliards d'euros au 31 décembre 2005 à l'égard du régime général et plus de 5,1 milliards d'euros à l'égard de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Il a relevé que, sur ce total, les dettes au titre du champ « Santé-solidarité » étaient évaluées par la commission des comptes de la sécurité

sociale à 1,17 milliard d'euros, dont près de la moitié imputables à la dérive des dépenses liées à l'aide médicale de l'Etat (654 millions d'euros de dettes au 31 décembre 2005). Il a relevé que les dettes au titre de l'aide médicale de l'Etat représentaient près de trois fois les crédits inscrits en loi de finance initiale pour 2006 (233,48 millions d'euros) et a jugé que ces derniers étaient donc manifestement sous-évalués.

Il a souhaité connaître les actions envisagées pour résorber les dettes accumulées par le ministère de la santé et des solidarités, ainsi que l'échéance que s'était donnée le ministre pour cela. S'agissant plus spécifiquement de l'aide médicale de l'Etat, il a souhaité savoir quelle action le ministre entendait mener pour contenir la dépense et mettre en œuvre la totalité des actions votées par le Parlement dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002, en particulier l'institution d'un ticket modérateur.

M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, a noté que les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale étaient pour certaines anciennes et a souligné l'amélioration de l'information du Parlement sur ces dettes, grâce à la publication d'un tableau semestriel. Il a indiqué que cette information serait encore accrue à l'avenir grâce à la mise en place d'un compte de résultat et d'un bilan. Il a noté que toutes les dettes avaient vocation à être remboursées, mais a fait valoir que ceci dépendait également des crédits inscrits en loi de finances initiale.

Il a ensuite indiqué que les dépenses liées à l'aide médicale de l'Etat avaient connu une nette inflexion de tendance, revenant de 515 millions d'euros en moyenne annuelle au cours du premier trimestre 2004 à 376 millions d'euros au cours du dernier trimestre 2005. Il a relevé que cette évolution avait été observée sans mise en place d'un ticket modérateur.

Il a fait part de ses réserves à l'égard de cette solution, estimant qu'il ne fallait pas engager des frais de recouvrement qui seraient supérieurs aux économies attendues. Il a noté que l'évolution des dépenses avait été freinée grâce à la publication d'une circulaire relative aux soins urgents et au développement des contrôles relatifs à l'identité, à l'état civil et aux conditions d'ouverture des droits des bénéficiaires.

Il a indiqué que son ministère travaillait à la mise en place d'un titre sécurisé. En conclusion, il a estimé qu'il était possible de modérer l'évolution de la dépense sans changer de système et a conclu que les crédits inscrits en loi de finances initiale devraient donc être ajustés en fonction des besoins.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a observé que le ministre de la santé et des solidarités s'efforçait de maîtriser cette dépense, mais a noté la différence entre les crédits inscrits en loi de finances initiale et les dépenses constatées, qui avoisinait 140 millions d'euros.

M. Xavier Bertrand a souligné les avantages qui résulteraient de la mise en place d'un titre sécurisé, qui permettrait de réorienter les patients vers les soins de ville plutôt que vers l'hôpital.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si le ministre serait en mesure, dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2007, de prévoir des crédits répondant aux besoins constatés.

M. Xavier Bertrand a fait part de son espoir d'y parvenir.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial de la mission « Santé », a relevé que tous les crédits dévolus à la lutte contre le cancer n'avaient pas été consommés en 2005 : 51 millions d'euros sur un total de 74,5 millions d'euros, d'après les données qui lui avaient été communiquées par les services du ministère. Il a observé que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, les crédits destinés aux différents programmes de santé publique étaient mal identifiés dans le projet annuel de performance. Il a souhaité que le ministre de la santé et des solidarités fasse le point sur l'exécution en 2005 des programmes de lutte contre le cancer et de lutte contre le SIDA, en indiquant, le cas échéant, les difficultés rencontrées.

Il a noté, par ailleurs, que le ministère s'appuyait sur de nombreuses associations pour mener à bien ces programmes de santé publique. Il a fait valoir qu'à la suite du transfert de 18 millions d'euros du programme « Santé publique et prévention » vers le programme « Drogue et toxicomanie » dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2006, il avait pu constater que les doctrines d'attribution pouvaient varier en fonction des directions ou organismes concernés. Il a souhaité obtenir des précisions sur le montant des subventions accordées aux associations par le ministère, sur la cohérence de son action en la matière et sur l'évaluation du « retour sur investissement ».

M. Xavier Bertrand a indiqué que les crédits de lutte contre le cancer, qui s'élevaient bien à 74,5 millions d'euros en 2005, avaient été engagés à hauteur de 60 millions d'euros au total, les 51 millions d'euros mentionnés par le rapporteur spécial comprenant uniquement les crédits gérés par la direction générale de la santé. Il a précisé que les crédits qui n'avaient pas été engagés correspondaient aux crédits destinés à favoriser le dépistage du cancer et a fait part de sa volonté de mener une action spécifique sur ce point. Il a relevé la difficulté de fournir des données précises sur la mise en œuvre des autres plans de santé publique, mais a indiqué que l'ensemble des crédits destinés à la lutte contre le VIH/SIDA avaient été engagés en 2005.

S'agissant du financement des associations, il a jugé que celles-ci étaient irremplaçables et a indiqué que les différentes directions adoptaient une vision commune des critères d'attribution.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial de la mission « Santé », a observé que les points de vue de la direction générale de la santé et de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) étaient parfois différents.

M. Xavier Bertrand a estimé que les retards qui pouvaient être constatés dans l'attribution des subventions à la suite du transfert de 18

millions d'euros n'étaient pas liés à un nouveau regard, mais plutôt au fait qu'ils avaient été transférés vers la MILDT.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué faire toute confiance au ministre pour remédier à ce problème administratif.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité et intégration », a noté que 4,86 milliards d'euros avaient été prévus en loi de finances initiale pour 2005 afin de financer l'allocation adulte handicapé (AAH), mais que ces crédits s'étaient révélés insuffisants, puisqu'il avait fallu ouvrir près de 77,7 millions d'euros de crédits supplémentaires dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005. En outre, il a observé que les dettes du ministère de la santé et des solidarités envers la sécurité sociale s'élevaient à presque 96 millions d'euros au 31 décembre 2005 au titre de l'AAH.

Il a souhaité que le ministre de la santé et des solidarités lui indique les raisons de ce dérapage par rapport à la prévision initiale, en relevant qu'il avait également émis des doutes sur les prévisions des dépenses effectuées dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2006.

D'autre part, il a souhaité que le ministre lui précise comment et à quelle échéance il comptait mettre en œuvre les recommandations de l'audit de modernisation relatif aux modalités de gestion et d'attribution de l'AAH et ce qu'il en attendait en termes d'économies.

M. Xavier Bertrand a indiqué que son ministère s'efforcera de rembourser la totalité de ses dettes, mais que cette évolution dépendait également des crédits inscrits en loi de finances. Il a relevé que le nombre de bénéficiaires de l'AAH s'accroissait d'environ 2 % par an, mais a noté la difficulté d'effectuer des prévisions budgétaires fiables. Il a observé que la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées visait à rendre plus attractif le travail des personnes handicapées et traduisait la volonté d'accroître leur réinsertion sociale.

Il a rappelé les principales conclusions et recommandations de l'audit de modernisation relatif aux modalités de gestion et d'attribution de l'AAH et a indiqué qu'un comité de pilotage se réunirait dès le 22 juin 2006 pour examiner le suivi de ses recommandations, afin d'obtenir des résultats concrets dès le projet de loi de finances initiale pour 2007.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité et intégration » au nom de la commission des affaires sociales, a noté que le fonds de financement de la couverture maladie universelle (CMU) présentait en 2005 un solde excédentaire de 43,8 millions d'euros et un solde cumulé de 48,4 millions d'euros. Après avoir rappelé que la dotation versée par l'Etat à ce fonds était destinée à assurer son équilibre, il a déploré que l'excédent constaté n'ait pas entraîné une action permettant soit d'assurer le financement d'autres actions sous-dotées, comme l'aide médicale de l'Etat, soit un

redéploiement au profit de l'assurance maladie, confrontée à déficit important et qui a perdu le bénéfice du produit de la taxe sur les alcools au profit du fonds de financement de la CMU. Il a donc souhaité entendre les explications du ministre sur ce point.

M. Xavier Bertrand a relevé que le dispositif de la CMU, qui concernait près de 4,8 millions de bénéficiaires, attirait moins de critiques que par le passé. Il a précisé que des dispositifs de contrôle des bénéficiaires, notamment de leurs ressources, avaient été mis en place.

Il a indiqué que l'excédent constaté en 2005 lui avait permis d'envisager une amélioration de l'aide à la couverture complémentaire, pour un coût d'environ 12,7 millions d'euros, ainsi qu'une revalorisation des frais CMU pour les dentistes, devant entraîner des dépenses supplémentaires de 20 à 30 millions d'euros en 2006. Il a donc estimé que l'excédent serait finalement très faible en 2006.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité et intégration » au nom de la commission des affaires sociales, s'est félicité du renforcement du contrôle des ressources des bénéficiaires, estimant que cette mesure était indispensable.

M. Alain Vasselle, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie au nom de la commission des affaires sociales, a noté que l'excédent du fonds de financement de la CMU apparaissait donc neutralisé en quasi-totalité, mais a estimé que le reliquat qui pourrait subsister devrait être réaffecté à la sécurité sociale. Il s'est déclaré réservé sur la hausse des dépenses de solidarité induite par la décision du ministre de la santé et des solidarités, alors que la logique voulait plutôt que l'on cherchât à maîtriser les dépenses.

Il a souhaité obtenir des précisions sur les crédits ouverts en fin d'année 2005 destinés à financer le plan de lutte contre la grippe aviaire, ainsi que des éléments sur les solutions envisagées par l'Etat afin d'équilibrer en 2007 le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

M. Xavier Bertrand a indiqué que l'excédent du fonds de financement de la CMU serait minime en 2006 et a jugé que les mesures qu'il avait annoncées étaient nécessaires pour mettre fin à l'effet de seuil qui existait auparavant. Il a indiqué qu'il fallait raisonner en termes de cœur de cible de bénéficiaires de la CMU, et a souhaité que les personnes seules percevant le minimum vieillesse y soient éligibles.

S'agissant des crédits de 150 millions d'euros destinés à financer le plan de lutte contre la grippe aviaire, il a observé qu'ils avaient été reportés sur 2006 et que tous les crédits disponibles avaient été engagés.

Il a ensuite indiqué que la situation du FSV et du FFIPSA retenait l'attention du gouvernement. Il a relevé qu'un groupe de travail sur la question

du financement du FFIPSA avait été mis en place et devrait rendre ses conclusions à la fin du mois de juin ou au début du mois de juillet 2006, afin de permettre d'élaborer certaines mesures en vue des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2007.

M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis de la mission « Sécurité sanitaire » au nom de la commission des affaires sociales, a souhaité obtenir des précisions sur le bilan tiré de l'expérimentation des agences régionales de santé (ARS) lancées en 2005, prévoyant une collaboration entre les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et les unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM).

Il a relevé que le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) mené par l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) semblait remis en cause par certains professionnels de santé et a souhaité connaître les intentions du ministre en la matière.

Enfin, il s'est interrogé sur la planification du déroulement des études de médecine et la gestion de l'évolution de la démographie médicale.

M. Xavier Bertrand a indiqué que le bilan 2005 des ARS était décevant et qu'il souhaitait favoriser leur développement en 2006, par le biais d'expérimentations. Il a souligné la nécessité de définir la finalité de la régionalisation de la politique de santé et a noté que des rapprochements entre les ARH et les URCAM s'étaient déjà opérés dans le cadre des missions régionales de santé. Il a annoncé que la seule véritable candidature structurée en matière d'ARS était, à ce jour, celle de la région Nord-Pas-de-Calais.

S'agissant de l'évolution de la démographie médicale, il a indiqué que le *numerus clausus* avait été porté de 4.300 à 7.000, nombre qui devrait être maintenu jusqu'en 2010. Il a souligné l'attachement des étudiants de médecine au maintien d'un « examen classant national », mais a observé qu'il faudrait trouver une solution pour orienter des médecins vers les zones les plus déficitaires en professionnels de santé.

Il a ensuite estimé que le PMSI et la réforme de la tarification à l'activité (T2A) n'étaient pas remis en cause et a noté qu'il fallait porter une attention particulière à la prise en compte des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC).

M. Paul Girod a interrogé le ministre sur les perspectives d'évolution envisagées pour les praticiens hospitaliers titulaires d'un diplôme extracommunautaire.

M. Xavier Bertrand a indiqué que la situation des praticiens hospitaliers titulaires d'un diplôme extracommunautaire faisait l'objet d'un examen et que les problèmes rencontrés étaient en cours de traitement. Il a souligné que le principe d'égalité de rémunération pour un niveau de qualification équivalent devait être affirmé et que l'ancienneté pourrait être prise en compte pour leur accorder la faculté d'obtenir une autorisation de

plein exercice. Il a relevé qu'une modification législative serait nécessaire pour régler ces questions.

Par ailleurs, il a estimé que des actions nouvelles en matière de co-développement devraient être menées et porter sur la situation des professionnels de santé.

M. Philippe Dallier a relevé que l'exécution 2005 avait été marquée par une réduction des effectifs budgétaires du ministère de la santé et des solidarités, majoritairement présents dans les services déconcentrés, puisque 122 emplois avaient été supprimés, après 94 emplois en 2004.

Il a noté qu'un audit de modernisation avait été mené sur la gestion des moyens de fonctionnement des services déconcentrés des ministères sociaux et en a rappelé les recommandations. Il a souhaité savoir comment et à quelle échéance le ministère de la santé et des solidarités entendait mettre en œuvre les réformes proposées par la mission d'audit.

M. Xavier Bertrand a indiqué qu'une amélioration des services du ministère pouvait être recherchée, notamment s'agissant de la veille sanitaire, dans un contexte général de baisse des effectifs. Il a ainsi précisé que des redéploiements avaient été effectués, permettant d'accroître de 35 agents les effectifs en services déconcentrés en 2005, tandis qu'une nouvelle hausse de 25 agents dans ces services était envisagée en 2007.

Il a estimé qu'au-delà de l'évolution quantitative, une évolution qualitative devait être menée, afin de bien mettre en évidence les actions et les priorités de l'Etat. Il a relevé que 80 à 90 postes pourraient être créés, par redéploiement, pour répondre à la mission de veille sanitaire et a souligné la polyvalence des agents travaillant dans les services déconcentrés.

Au terme de cette audition, M. Jean Arthuis, président, a remercié **M. Xavier Bertrand** pour la qualité des réponses apportées aux questions des sénateurs.

Enfin, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.**

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que l'une des avancées de la LOLF visait à mieux prendre en compte, et mieux évaluer, l'efficacité et la performance de la dépense fiscale et qu'à cet égard, la mission « Ville et logement », plus particulièrement dans sa composante « Logement », était exemplaire, puisque la dépense fiscale, de l'ordre de 9 milliards d'euros est largement supérieure aux crédits budgétaires proprement dits.

Notant que la loi de finances pour 2005 avait confirmé cette tendance en modifiant le mode de financement du prêt à taux zéro (PTZ), dont le coût est désormais compensé aux banques distributrices par un crédit d'impôt, et qu'elle avait parallèlement étendu ce prêt à l'ancien, il a interrogé le ministre

sur le bilan, en termes de performance de la dépense publique, qu'il pouvait d'ores et déjà tirer de la « fiscalisation » du PTZ.

Il s'est également inquiété des risques encourus du fait de ce nouveau système en cas de retournement de la conjoncture immobilière.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a indiqué à titre préliminaire que la politique du logement qu'il conduisait avait permis de sortir de la crise sur tous les segments de ce secteur de l'économie dans des proportions très importantes. Il s'est félicité également des retombées de ce sursaut sur l'économie française en termes d'emplois, les évaluant à 50.000 créations pour les grandes entreprises et pour les PME. Il en a conclu que cette évolution aurait nécessairement un effet positif sur les comptes publics.

S'agissant du processus de fiscalisation des dépenses, il en a attribué la responsabilité au ministère du budget, et non à celui en charge du logement, soulignant toutefois que cette modification restait neutre pour l'accédant à la propriété. Appuyant le choix politique de soutenir l'accession à la propriété, il a noté que le nombre de bénéficiaires devait progresser de 80.000 à 200.000 personnes, mais que le coût du nouveau dispositif, bien que la dépense soit engagée, serait reporté pendant deux années.

Répondant à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, qui faisait valoir le risque que la solvabilisation des acquéreurs par le PTZ ait pour conséquence l'amplification d'un éventuel retournement de conjoncture, M. Jean-Louis Borloo a reconnu que la question du maintien de la formule actuelle pourrait se poser en cas de forte augmentation des taux d'intérêt. Il a cependant souligné le retard de la France dans le domaine de l'accession à la propriété par rapport à ses voisins européens et considéré que le nécessaire rattrapage prendrait entre 5 et 7 ans.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », a observé l'importance de l'année 2005 pour la politique de la ville avec d'une part la montée en puissance du plan de rénovation urbaine et d'autre part les émeutes urbaines.

Il s'est félicité de l'action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui a permis la conclusion de nombreuses conventions avec les collectivités territoriales et les partenaires bailleurs, même si la réalisation effective des opérations connaît un certain retard, ce qui conduit à une sous-consommation des crédits de paiement. Il s'est interrogé sur les annulations qui ont affecté dans de larges proportions les crédits destinés aux opérations de réussite éducative.

S'agissant des événements de l'automne 2005 dans certains quartiers, qui ont été l'occasion pour les associations de se plaindre des régulations budgétaires et des retards dans le versement des subventions dont elles seraient victimes, il a souhaité disposer d'éléments d'information précis qui permettraient d'éviter les malentendus. Au-delà des chiffres, il s'est interrogé

sur la possibilité de modifier certaines procédures afin de rendre les crédits disponibles le plus tôt possible au cours de l'exercice.

M. Jean-Louis Borloo a reconnu que les crédits de paiement de l'ANRU avaient enregistré en 2005 une baisse significative par rapport à la loi de finances initiale, mais justifiée par les délais de mise en place des projets et le report, en conséquence, des besoins financiers. Il a souligné le respect des objectifs en termes d'autorisations de programme. En ce qui concerne les crédits à destination des associations, il a indiqué que leur diminution avait été compensée par la réforme de la dotation de solidarité urbaine, dont la progression représente annuellement l'équivalent du Fonds d'intervention pour la ville (FIV). Il a précisé que 95 % des crédits avaient été notifiés avant la fin du mois de mars 2005 et que les rumeurs sur les délais de versement des subventions relevaient de la « désinformation organisée ».

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », a observé qu'il n'y avait aucune garantie que les villes ayant bénéficié de l'augmentation de la DSU l'utilisent effectivement en faveur des associations dans le cadre de la politique de la ville. Il a toutefois récusé le terme de « détournement » de crédits, mais a regretté que les associations, dans les communes concernées, présentent leurs revendications uniquement à l'Etat.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », a souligné les différences entre le budget de la ville et celui du logement, indiquant que ce dernier avait subi moins de contraintes en termes d'annulations, qu'il avait bénéficié de reports importants de l'exercice 2004 et qu'il était complété par des dépenses fiscales tout à fait considérables.

Il y a noté cependant les difficultés de consommation de certains crédits, notamment de l'ANAH et des actions de résorption de l'habitat insalubre (RHI) qu'il a estimées pouvoir être attribuées à des procédures trop complexes ou longues.

Soulignant son attachement à un équilibre de la politique du logement entre les mesures prises par l'Etat en faveur du logement social stricto sensu et les mesures qu'il est amené à prendre en faveur des logements dits intermédiaires ou du parc locatif privé, il a regretté que la présentation des résultats de l'exécution budgétaire pour 2005 ne permette pas de mesurer l'effort que réalise l'Etat dans ces deux directions, qui sont toutes les deux aussi fondamentales pour une politique du logement équilibrée.

Il a observé que la présentation ancienne, telle que prévue par l'ordonnance organique de 1959, des résultats de l'exécution budgétaire pour 2005, dont la lecture était particulièrement complexe, reposait essentiellement sur un chapitre consacré aux aides personnelles au logement, toujours exécuté à 100 %, car répondant à une logique de guichet, et un chapitre « d'aides à la pierre », dont le suivi était rendu difficile par l'importance des mouvements de crédits effectués en cours d'exercice. Soulignant que cette présentation

traduisait l'action de l'Etat en fonction des moyens mis en oeuvre, et non en fonction des populations concernées ou des résultats obtenus par grand secteur du logement (accession, logement locatif social, logement social privé, logement intermédiaire), il a regretté que, de ce point de vue, la LOLF n'ait pas encore fait évoluer suffisamment les mentalités.

Il a souhaité disposer, en améliorant les instruments actuels de suivi et d'évaluation, d'un tableau regroupant pour chacune de ces catégories l'ensemble des interventions de l'Etat sous leurs formes diverses, qu'il s'agisse de prestations sociales, de subventions ou d'aides fiscales.

M. Jean-Louis Borloo a indiqué que la nécessité d'évaluer la performance était également ressentie par le ministère du travail, de la cohésion sociale et du logement en ce qui concerne tant les aides directes que les aides indirectes. Evoquant les exemples de la suppression de la ponction exercée sur le 1 % patronal ou le financement apporté par les caisses d'allocations familiales, il a invité la commission des finances à participer à la finalisation d'un tableau de bord dont il a transmis une première ébauche.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », a remercié le ministre de cette transmission. Il a toutefois exposé sa préoccupation d'entendre parler exclusivement, y compris dans les médias, de politique du logement social, ce qui laisse supposer qu'il n'existe pas de politique globale du logement.

M. Jean-Louis Borloo a rappelé sa conviction que le logement constitue une chaîne dont aucun des maillons ne peut être négligé et qui sont tous concernés par la même évolution. Précisant que c'est l'acte de construire qui a une valeur déterminante, il a souligné, à titre d'exemple, que les prêts locatifs à usage social (PLUS) et les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) progressaient au même rythme que les permis de construire dans le secteur privé. Il a regretté que le secteur du logement ait été trop longtemps contraint par des règles excessivement strictes dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement.

Répondant à **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement »**, sur le dispositif de réussite éducative, M. Jean-Louis Borloo a indiqué qu'il avait entendu préserver le caractère très expérimental et novateur de ce dispositif en refusant que soient agréées des actions qui ne viendraient que compléter des dispositifs existants. Estimant qu'il ne s'agissait pas d'une simple ligne de crédit au profit du ministère de l'éducation nationale, il a admis que cette exigence avait eu un effet sur la consommation des crédits. Il a annoncé qu'un bilan complet du dispositif serait effectué cet été.

M. Thierry Foucaud s'est inquiété de la répartition de l'action de l'Etat en fonction des différentes sortes de logements sociaux, craignant qu'ils ne soient pas suffisamment accessibles aux plus modestes. Il a demandé que soient précisés les chiffres de réalisation par catégories de logements.

M. Jean-Louis Borloo a indiqué que le programme et les objectifs annuels du plan de cohésion sociale étaient suivis et respectés dans toutes leurs composantes. Il a précisé, à ce titre :

- que le nombre de PLAI était passé de 5.188 en 2003 à 7.528 en 2005 et que l'objectif de 9.000 serait atteint en 2006 ;

- que le nombre de PLUS était passé, dans le même temps, de 32.000 à 45.744 et qu'il atteindrait 55.000 en 2006 ;

- que les prêts locatifs sociaux (PLS), au nombre de 55.344 en 2003 étaient de 76.990 en 2005.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », a interrogé le ministre sur son action concernant le problème du coût du foncier, notamment en Ile-de-France et dans certains secteurs des grandes agglomérations. Rappelant que plusieurs rapports avaient mis l'accent sur la nécessité de procéder à des ventes de terrains par l'Etat ou les grandes entreprises publiques, il s'est inquiété de la mise en œuvre effective de ces préconisations, ne constatant pas une croissance du nombre des transactions. Il a demandé si des mesures étaient envisagées afin d'accélérer les procédures en ce domaine.

M. Jean-Louis Borloo, soulignant que le sujet était d'ampleur nationale, a reconnu que la phase opérationnelle avait été engagée très récemment, mais il a indiqué que les signatures devraient se multiplier dans les jours à venir. Il a cité les exemples de Ris-Orangis, Issy-les-Moulineaux et du quartier des Batignolles.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a demandé au ministre son appréciation sur les zones franches urbaines (ZFU), leurs résultats et leurs perspectives. Il s'est inquiété également de la valeur des inscriptions au fichier des demandes de logement dans les mairies, notant que les communes se heurtent, semble-t-il de plus en plus fréquemment, à des refus opposés par les demandeurs aux offres de logement qui leur sont faites.

S'agissant des ZFU, M. Jean-Louis Borloo a rappelé qu'il en existait deux générations et qu'une prochaine était suspendue à la décision de la Commission européenne. Il a considéré que la réussite d'une ZFU était directement liée à la mobilisation locale et que ce dispositif pouvait, dans ces conditions, constituer un outil performant, dont le coût restait modéré eu égard aux résultats en matière d'emploi. Mais il a estimé que l'avantage fiscal ne constituait pas l'essentiel de l'attrait d'une ZFU, au contraire de l'intérêt qu'elle peut présenter pour l'accompagnement ou la simplification des procédures en faveur d'entreprises en phase de démarrage. Il a estimé, enfin, qu'une évaluation individuelle de la performance de chaque ZFU serait très instructive sur l'implication des différents acteurs.

Concernant les fichiers de demandes de logement, il a constaté qu'il n'existait pas d'outil fiable et objectif du fait des inscriptions multiples ou motivées par des raisons secondaires. En conséquence, l'évaluation des

besoins en logements est réalisée sur la base des observations menées dans les DDE.

Il est ensuite revenu sur la question du logement social privé pour souligner le rôle de l'ANAH, qui a atteint l'objectif de 40.000 logements conventionnés en 2005, et a exprimé sa conviction que la TVA à 5,5 % sur l'accession sociale à la propriété était un complément indispensable de la dissociation entre le foncier et le bâti comme de la création de prêts à très long terme sur le foncier. Il a observé que la conjugaison de ces trois mesures permettait de réaliser une accession sociale à un coût inférieur au PLUS.

Répondant à **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement »**, concernant le document de politique transversale (DPT) sur la ville, amené à remplacer le « jaune » budgétaire, M. Jean-Louis Borloo a précisé qu'il serait disponible en septembre 2006, mais il a observé que certains ministères avaient tendance à compter abusivement certains de leurs crédits comme des crédits de politique de la ville.

M. Jean Arthuis, président, s'est inquiété, d'une part, de l'état d'avancement du dossier des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), pour lesquelles le projet de loi portant engagement national pour le logement a prévu une modification de leur régime par ordonnance, et d'autre part, des mesures d'économies qui pourraient figurer dans le projet de budget pour 2007 au titre de la mission « Ville et logement ».

M. Jean-Louis Borloo a précisé que le projet d'ordonnance, élaboré dans un climat de consensus, serait présenté, le 28 juin 2006, au « comité des sages » mis en place par le gouvernement pour assurer une concertation sur ce sujet. Il a considéré que les budgets relevant de son ministère étaient gérés précautionneusement, notamment grâce à l'utilisation avisée des lignes fongibles. Il a toutefois constaté son impuissance devant les dépenses « mécaniques » à progression irréversible parmi lesquelles figurent les 20 milliards d'euros de dépenses en faveur de l'emploi. Faisant état de ses discussions avec M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », il a fait observer qu'il paraissait très difficile de réaliser des économies sur l'apprentissage, qui est en plein développement, mais qu'il espérait réaliser des économies d'échelle grâce au regroupement du service public de l'emploi.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le ministre pour la précision de ses réponses.

* * *

Réunie le jeudi 22 juin 2006 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a tout d'abord procédé à **l'audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères**.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », a, au préalable, rappelé les préconisations de ses récents travaux de contrôle menés en application de l'article 57 de la LOLF. Pour que les nouvelles règles budgétaires produisent une modernisation des administrations déconcentrées à l'étranger, il a souligné l'importance, au préalable, d'une gestion de l'ensemble des crédits supports d'un poste à l'étranger par une structure spécialisée et très professionnelle, « coiffée » d'un secrétaire général. Evoquant un contrôle récent, au mois d'avril 2006, sur l'office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), ayant donné lieu à un rapport d'information n° 401 (2005-2006), il a appelé à une tutelle utile du Quai d'Orsay sur cet établissement.

En réponse, **M. Philippe Douste Blazy** a indiqué, s'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, que le Quai d'Orsay prévoyait la création de services administratifs et financiers uniques interministériels ayant pour vocation de gérer les crédits de fonctionnement, outre ceux du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense à l'étranger. Il ajouta que le contrat de modernisation pour la période 2006-2008 prévoyait des objectifs chiffrés relatifs à la mise en œuvre de ces services administratifs et financiers uniques. En ce qui concernait la tutelle du Quai d'Orsay sur l'OFPRA, il a dit partager les préoccupations du rapporteur spécial s'agissant des délais de traitement des demandes d'asile et de la productivité des agents, dont il a considéré qu'elle baissait depuis quelques mois. Il a souligné que les objectifs fixés en matière de délai de traitement des demandes d'asile constituaient un engagement politique fort du gouvernement.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », s'est ensuite inquiété de la gestion de la masse salariale des recrutés locaux, qui avait tendance à progresser fortement, citant une évolution des rémunérations de l'ordre de + 5 % à + 8 % par an.

En réponse, **M. Philippe Douste Blazy** a reconnu que le droit local, s'appliquant aux recrutés locaux, pouvait parfois être la source d'une inflation de la masse salariale. Il a précisé qu'une part significative des agents de droit local était de nationalité française, et que les conditions salariales étaient telles que leurs rémunérations étaient supérieures à celle d'un agent de catégorie B ou C en France. Il a fait observer que le ministère des affaires étrangères avait pris des engagements de maîtrise de la masse salariale dans son contrat de modernisation, qui passerait notamment par des réductions d'emplois.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », en réaction aux propos du ministre, a exprimé ses préoccupations relatives au nombre de contentieux en matière de droit du

travail auquel le Quai d'Orsay était exposé à l'étranger, dont le montant total n'était d'ailleurs visiblement pas connu.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si ces risques contentieux ne devaient pas figurer au bilan d'ouverture 2006 de l'Etat, dans les conditions prévues par la LOLF.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite souhaité évoquer les projets d'optimisation patrimoniale du Quai d'Orsay, et notamment les perspectives de « colocalisation » de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger, sur un même site. Il s'est inquiété de la sincérité des dotations inscrites en loi de finances initiale pour financer les opérations de maintien de la paix décidées par l'ONU.

M. Philippe Douste-Blazy a indiqué que le Quai d'Orsay avait vendu 21 biens à l'étranger en 2005. Il a évoqué plusieurs projets immobiliers d'importance, à Pékin notamment, mais aussi le projet de centre d'archives diplomatiques à La Courneuve, financé dans le cadre d'un partenariat public-privé. S'agissant de la localisation des administrations centrales parisiennes, il a plaidé pour un regroupement sur deux sites, dont celui de l'actuel Quai d'Orsay.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », a insisté pour que le regroupement des services de l'Etat à l'étranger ne conduise pas à des surcoûts par rapport à la situation antérieure. Il a cité le cas de Berlin, où la construction d'une nouvelle ambassade de prestige, et la colocalisation des services, avait entraîné des coûts de fonctionnement plus importants pour la mission économique par rapport à celui qu'elle assumait dans ses précédents locaux.

En ce qui concernait les opérations de maintien de la paix, **M. Philippe Douste-Blazy** a souligné que la France était le cinquième contributeur pour les opérations de maintien de la paix, dont elle finançait 7,31 % du total. Il a reconnu que les dotations inscrites en loi de finances initiale, qui étaient chaque année de 136 millions d'euros, étaient insuffisantes et conduisaient à des ajustements en cours d'année, rendus désormais plus difficiles, avec la mise en œuvre de la LOLF, en raison de l'inscription des dépenses dédiées aux opérations de maintien de la paix dans la catégorie des « crédits limitatifs ».

A la demande de **M. Jean Arthuis, président**, **M. Philippe Douste-Blazy** a précisé qu'il ferait son possible pour que la dotation inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 2007 soit conforme aux besoins.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, pour les moyens de l'action internationale de la mission « Action extérieure de l'Etat », a souhaité savoir quel bilan financier il était possible de faire de l'évolution contrastée des réseaux diplomatique, consulaire et culturel amorcée en 2005, d'une part avec la création ou la suppression d'implantations, d'autre part avec la « colocalisation » de

certaines d'entre elles, soit avec des services français, soit avec ceux d'autres pays comme l'Allemagne.

En réponse, **M. Philippe Douste-Blazy** a déclaré, au préalable, que la réduction du réseau n'était pas une fin en soi et que le Quai d'Orsay ne saurait être une variable d'ajustement budgétaire pour les autres ministères régaliens. Il a souligné les efforts déjà réalisés dans l'adaptation du réseau, faisant valoir que le nombre de centres culturels était revenu de 173 à 157 entre 1996 et 2006, et le nombre de consulats de 116 à 95 durant la même période. Il a indiqué que les dépenses devaient évoluer en fonction des missions dévolues à la diplomatie française, évoquant la création prochaine d'un bureau diplomatique dans le Nord de l'Irak ou la rationalisation du réseau en Amérique centrale. S'agissant du réseau culturel, il a montré que la réduction du nombre de centres culturels dans l'Europe des quinze avait eu pour contrepartie la création de nouveaux centres en Algérie, en Chine et en Russie.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis pour les moyens de l'action culturelle et scientifique extérieure, de la mission « Action extérieure de l'Etat » au nom de la commission des affaires étrangères, s'est inquiétée de la situation de l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), où 250 emplois étaient vacants pour des raisons budgétaires. Elle a constaté une absence de moyens donnés aux consulats pour financer de nouvelles dépenses, comme celles liées aux visas biométriques. Enfin, elle a dénoncé l'absence de revalorisation des dotations accordées à Radio France International (RFI) ou à TV5, s'interrogeant sur un regroupement des crédits dévolus à l'audiovisuel extérieur au sein d'une seule mission. Elle a exprimé ses doutes quant au mode de calcul des indicateurs d'autofinancement des centres culturels, observant que ces indicateurs ne prenaient pas en compte les recettes liées à la certification des connaissances et à la passation des diplômes de français.

En réponse, **M. Philippe Douste-Blazy** a souligné la bonne gestion de l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont les dépenses étaient financées selon lui à 80 % par l'Etat et à 20 % par les familles. Il a précisé que l'agence avait reçu « en dotation » la gestion immobilière de huit établissements en 2008, dont l'entretien serait assuré en 2006 par le fonds de roulement de l'AEFE. Il a fait état de cinq projets de construction ou de rénovation de lycées pouvant être menés dans le cadre de partenariats public-privé. Il a mis l'accent sur l'augmentation du nombre de bourses attribuées par l'AEFE, passées de 16.000 en 2000 à 19.000 en 2005.

Il a souligné le rôle majeur des centres culturels en matière de rayonnement de la langue française et indiqué qu'il soutiendrait toujours l'enseignement du français à l'étranger.

En ce qui concernait l'audiovisuel extérieur, qui serait regroupé au sein de la mission « Médias » dans le projet de loi de finances pour 2007, il a montré que RFI avait dégagé des économies en renégociant son contrat avec le

groupe TDF (Télé Diffusion de France), et que TV5 bénéficierait d'une augmentation de sa dotation en 2007.

En réaction aux explications du ministre, **Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis**, a contesté le pourcentage, donné par le ministre, concernant la participation de l'Etat au financement de l'enseignement français à l'étranger, qui n'atteignait, selon elle, que 50 %. Elle a regretté le « gaspillage » de certains crédits liés à la liquidation de la SOFIRAD (société financière de radiodiffusion), dont l'argent pourrait être mieux employé par TV5 ou RFI.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné que, parmi les indicateurs de performance de l'AEFE, devait nécessairement figurer le pourcentage d'élèves étrangers accueillis par les lycées français à l'étranger, considérant que ces élèves constituaient un vecteur majeur pour l'influence de notre pays et la francophonie.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a précisé que la part des enfants français dans les lycées français à l'étranger n'était plus que de 40 %.

M. Philippe Douste-Blazy a approuvé l'idée selon laquelle les lycées français constituent un outil de rayonnement à l'étranger particulièrement important. En termes d'indicateurs de performance, il a ajouté, à celui préconisé par le rapporteur général, et figurant d'ailleurs dans le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2006, le taux de réussite au baccalauréat dans les lycées français à l'étranger, particulièrement élevé, et le nombre d'élèves étrangers, provenant du réseau des lycées français, poursuivant leurs études en France. Il a jugé que, sur ce dernier point, des efforts importants devaient être faits.

En conclusion, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a appelé à décliner les indicateurs de performance présentés par les projets annuels de performance, dans les ambassades, notant que, dans la plupart des postes, cela n'avait pas encore été fait. A l'unisson de M. Jean Arthuis, président, il a enfin remercié M. Philippe Douste-Blazy pour la qualité des réponses apportées aux questions des sénateurs.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche**.

M. Jean Arthuis, président, a préalablement rappelé l'importance que revêtait la loi de règlement dans le cadre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a indiqué que, pour assurer une plus grande interactivité aux débats, l'audition consisterait en de courtes séquences de questions et de réponses, sans déclaration liminaire du ministre.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », a évoqué la question de l'orientation des

étudiants du premier cycle de l'enseignement supérieur. Il a souligné qu'une mauvaise orientation était préjudiciable aux étudiants, dont un grand nombre devait se réorienter, voire quitter l'enseignement supérieur, et constituait une source d'inefficience du point de vue des finances publiques. Il a alors interrogé le ministre délégué quant à ses intentions pour faire évoluer le système, rappelant que, dans son dernier rapport budgétaire, il avait suggéré d'instaurer la possibilité pour les étudiants de changer de formation après un semestre de cours. D'autre part, il a demandé au ministre délégué si des suites seraient données aux recommandations qu'il a exprimées dans le rapport d'information n° 341 (2005-2006), qu'il a récemment publié sur la valorisation de la recherche universitaire.

M. François Goulard, s'exprimant tout d'abord sur la question de l'orientation, a rejoint **M. Philippe Adnot** sur l'importance de ce sujet. Il a expliqué que le ministère poursuivait déjà deux pistes. D'une part, l'amélioration de l'information des étudiants préalablement à leur inscription, au moyen d'un portail internet dédié. D'autre part, la réforme de « l'offre universitaire », avec la volonté d'accentuer l'offre professionnelle, dont les taux de réussite sont plus élevés. Il a néanmoins estimé qu'il fallait aller plus loin : ainsi, chaque bachelier devrait, selon son profil, se voir recommander les filières qui lui conviennent le mieux et déconseiller les autres, sans pour autant remettre en cause le principe de la liberté d'inscription. Puis, revenant sur le dispositif suggéré par M. Philippe Adnot, **M. François Goulard** a précisé que cette idée était actuellement étudiée par la commission présidée par M. Patrick Hetzel dans le cadre du débat national « Université – emploi ».

Enfin, en réponse à la deuxième question de **M. Philippe Adnot**, il a indiqué qu'une des recommandations de son récent rapport d'information avait déjà été suivie d'effet, à savoir la suppression du dispositif de fonds de concours spécifique pour les dépenses de rémunération des personnels des universités affectés à leurs services d'activités industrielles et commerciales (SAIC).

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », s'en est félicité et a demandé au ministre délégué ce qu'il en serait des autres recommandations du rapport précité.

M. François Goulard, évoquant le contenu de ce rapport, a reconnu la nécessité d'harmoniser les régimes de la TVA applicable aux subventions versées par l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui diffèrent actuellement selon que la subvention est versée à un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) ou à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Plus généralement, il a déclaré que la plupart des recommandations du rapport précité de M. Philippe Adnot seraient suivies d'effet.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », a évoqué le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Il a tout d'abord rappelé que cet organisme public de

recherche avait reçu 2,3 milliards d'euros de crédits en 2005 et que ses emplois représentaient, cette même année, plus de 32.000 équivalents temps plein travaillés (ETPT), parmi lesquels un peu moins de 12.000 chercheurs. Il a souligné que ces chiffres imposaient que le CNRS soit exemplaire au regard des critères d'efficacité de la LOLF. Cependant, s'il a salué la qualité de la recherche de nombreuses équipes du CNRS, notamment dans le cadre des unités mixtes de recherche, il a exprimé sa perplexité face à la gestion de l'organisme. Il a ainsi indiqué qu'il doutait que l'attribution du statut de fonctionnaire au personnel du CNRS, ou encore le principe de l'avancement à l'ancienneté s'accorde bien avec « l'esprit de conquête » qui doit animer le chercheur. Puis il a évoqué la crise au sein de la direction du CNRS au cours de l'année 2005, qui a abouti au départ du président et du directeur général de cet EPST. Il a alors demandé comment le gouvernement comptait résoudre le problème de la gouvernance du CNRS.

M. François Goulard a estimé que la crise de l'année 2005 s'expliquait par le manque de clarté du statut du CNRS, qui ne distingue pas bien le rôle du président et du directeur général de cet organisme de recherche, en particulier pour ce qui concerne la nomination des directeurs de départements. Il a expliqué que le problème immédiat avait été résolu par le départ des deux anciens responsables et que, pour résoudre le problème de fond, un décret de clarification, qui instaurera la prééminence du président du CNRS, était en « préparation avancée ».

Ensuite, revenant sur la question de l'efficacité des équipes de chercheurs, il a estimé que la création de l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) par la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche constituait une avancée majeure. Soulignant le caractère indépendant et universel de l'AERES, qui appliquera des critères uniformes d'évaluation aux différents opérateurs de la recherche, il a déclaré qu'il attendait de leurs responsables qu'ils sachent tirer les conclusions des évaluations de l'Agence.

Au sujet du double rôle du CNRS, à la fois opérateur de la recherche dans ses propres laboratoires et agence de moyens pour les unités mixtes de recherche, il a jugé que cela ne nuisait pas à son bon fonctionnement, n'écartant toutefois pas la possibilité d'une évolution.

Enfin, il a rappelé que l'ancienneté n'était pas le seul critère pour les avancements au CNRS, ceux-ci devant être validés par des commissions composées de chercheurs.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », s'est déclaré satisfait des réponses obtenues, insistant sur la nécessité que l'évaluateur soit extérieur à l'organisme évalué. Il a toutefois exprimé sa perplexité au sujet du déséquilibre entre les sciences « dures » et les sciences humaines au sein du CNRS, et a douté de la pertinence d'un statut de « chercheur à vie ».

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au nom de la commission des affaires culturelles, a rappelé l'importance qu'il attachait au développement des fondations de recherche en vue de développer les synergies public-privé. Il est ensuite revenu sur l'engagement du gouvernement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, à ce que, lors de la constitution de leur capital initial, ces fondations bénéficient d'un complément par l'Etat égal à un euro, pour un euro d'origine privée. Il a donc souhaité obtenir des précisions sur le nombre de fondations de recherche qui ont été finalement aidées en 2005 et sur les montants réellement alloués par rapport aux engagements pris. Il a interrogé, par ailleurs, le ministre délégué sur la première réponse du tissu universitaire à l'égard des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) institués par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006.

Au sujet des fondations, **M. François Goulard** a indiqué que 13 fondations avaient été créées après les mesures de 2004, et que 8 autres étaient en cours de création, soit un total de 21. Il a déclaré que, pour ces fondations, les fonds apportés par l'Etat s'élevaient à 110 millions d'euros, l'ensemble de leur financement, en incluant la participation du secteur privé, s'élevant à 240 millions d'euros. Il a souhaité disposer, à l'avenir, d'une ligne budgétaire pour participer à la création de nouvelles fondations.

Il a ensuite expliqué que les PRES et les RTRA avaient connu un démarrage remarquable. Il a précisé qu'une commission présidée par M. Jean Dercourt, secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences, devait, pendant l'été 2006, examiner les projets de RTRA en vue de la sélection d'une petite dizaine de réseaux à l'automne prochain, rappelant que les RTRA constituaient des regroupements de compétences d'ampleur internationale. Quant aux projets de PRES, il a observé que leur nombre important était le signe d'un besoin manifeste de création de telles structures, et que les universités en étaient souvent le moteur. Il a déclaré que les critères qui prévaudraient les concernant seraient la volonté des acteurs, ainsi que la valeur ajoutée des projets.

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au nom de la commission des affaires culturelles, a rejoint M. François Goulard quant à la nécessité d'une nouvelle ligne budgétaire pour permettre la création de nouvelles fondations de recherche.

M. Henri Revol, rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au nom de la commission des affaires économiques, a rappelé que le projet de loi de finances pour 2005 avait prévu l'affectation à l'ANR, qui n'existait pas encore, de 350 millions d'euros du compte des participations financières de l'Etat, autrement dit du produit des privatisations. Il a observé que cet engagement avait été tenu, et qu'une capacité d'engagement pluriannuelle de près de 540 millions d'euros avait été

engagée la même année. Puis, relevant que l'ANR retenait environ un projet sur quatre qui lui étaient présentés, soit une sélectivité moindre que les agences étrangères comparables, qui en retiennent généralement entre 14 % et 20 %, il a interrogé le ministre délégué sur cet écart. Il a également demandé à M. François Goulard son sentiment sur le fait que, seuls, 100 millions des 540 millions d'euros de crédits de l'ANR engagés en 2005 ont financé des projets d'entreprises, soit un ratio moindre que celui des agences étrangères comparables, estimant qu'il était pourtant nécessaire de développer la recherche partenariale public-privé.

En réponse, **M. François Goulard** a qualifié l'ANR de « vraie réussite », car elle avait su, en quelques mois, lancer des appels à projets, puis sélectionner des projets et mettre en place les financements correspondants, avec un personnel de seulement 40 personnes. Au sujet du taux de succès, il a déclaré qu'il convenait d'observer un certain équilibre, un taux de réussite trop élevé manifestant un manque de sélectivité, alors qu'un taux trop faible aurait un effet décourageant à l'égard des équipes de chercheurs. Il a observé que les taux de réussite variaient considérablement selon les spécialités, allant de 11 % dans le domaine de la biodiversité à 64 % dans le domaine de la capture et du stockage du CO₂.

Il a ensuite convenu avec M. Henri Revol que, seule, une part minoritaire des subventions de l'ANR se dirigeait vers les entreprises. Il a cependant souligné qu'il ne fallait pas réduire l'action partenariale dans la recherche à ces seuls financements, citant les 40 millions d'euros consacrés aux « labels Carnot » en 2006 et les 20 millions d'euros attribués au concours des jeunes entreprises innovantes.

M. Henri Revol, rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au nom de la commission des affaires économiques, a souhaité qu'une meilleure communication soit assurée autour de ces dispositifs, notamment auprès des chambres de commerce et d'industrie.

M. Pierre Laffitte, s'exprimant au nom de M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au nom de la commission des affaires culturelles, a interrogé M. François Goulard sur les créations d'emplois dans l'enseignement supérieur en 2005 et sur la politique prévisionnelle de recrutement. Il a rappelé que, dans le budget 2005, 1.000 créations d'emplois avaient été prévues, dont 700 emplois d'enseignants-chercheurs, auxquels devaient s'ajouter, à la rentrée 2005, 150 emplois supplémentaires de maîtres de conférences. Il a souhaité savoir si le ministre délégué avait évalué a posteriori l'adéquation entre ces créations de postes et les besoins observés. Il lui a demandé, d'autre part le cas échéant, s'il avait tiré de cette évaluation des enseignements quant aux conséquences de la mise en place du système « licence – master – doctorat » (LMD) sur ces besoins, ainsi que sur la politique prévisionnelle des recrutements au sein de son ministère.

M. François Goulard a confirmé l'ampleur de ces créations d'emplois et ajouté qu'il devrait y avoir 3.000 recrutements supplémentaires au cours de l'année 2006. Il a jugé délicate la question de l'adéquation entre les recrutements et les besoins, estimant qu'on avait trop tendance à considérer les besoins à partir du seul critère de l'inscription des étudiants en première année. Il a déclaré que cela avait entraîné un développement excessif de filières aujourd'hui « problématiques ». Il a expliqué qu'il convenait, dès lors, de définir une « politique de l'offre universitaire », fondée non seulement sur le critère de l'inscription des étudiants en première année, mais aussi, notamment, sur la politique nationale de la recherche ou sur le marché de l'emploi.

A **M. Jean Arthuis, président**, qui lui demandait s'il fallait comprendre que le ministère comptait exercer une fonction de pilote, **M. François Goulard** a répondu qu'il assumait ce terme, ce dont **M. Jean Arthuis, président**, s'est tout particulièrement félicité. **M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au nom de la commission des affaires culturelles**, a également exprimé sa satisfaction.

Mme Annie David, après avoir rappelé l'ampleur des mesures incitatives en faveur de la recherche privée, notamment du crédit d'impôt recherche, a souhaité savoir si le gouvernement avait procédé à une évaluation de l'efficacité de ce dispositif. Elle a également interrogé **M. François Goulard** sur la part accordée respectivement à la recherche fondamentale et à la recherche appliquée dans les financements de l'ANR. Puis, après avoir souligné que les EPST avaient subi des gels de crédits en 2003 et en 2004, elle a demandé au ministre délégué si cela s'était reproduit en 2005. Enfin, elle a déploré que plusieurs universités, à l'exemple de Lille III, aient dû faire des avances sur leurs fonds propres pour payer des travaux de sécurité, faute de financement de l'Etat. Elle a souhaité savoir si, depuis lors, l'Etat avait honoré ses engagements à leur égard.

M. François Goulard a tout d'abord répondu aux préoccupations de **Mme Annie David** au sujet du crédit d'impôt recherche, confirmant que, dans le milliard d'euros de crédits supplémentaires consacrés chaque année par l'Etat à la recherche d'ici à l'année 2010, un tiers serait constitué par des dépenses fiscales. Il a estimé que le crédit d'impôt recherche avait démontré son efficacité, ne serait-ce qu'au travers de sa montée en puissance, indiquant que la dépense fiscale correspondante était passée de 486 millions d'euros en 2004, à 664 millions d'euros en 2005, le montant pour 2006 devant s'élever à 730 millions d'euros et le montant pour 2007 à 880 millions d'euros. Il a souligné que la loi de finances pour 2006 avait amélioré la conception de ce système, d'une part en renforçant l'incitation à l'embauche des jeunes chercheurs, et d'autre part en encourageant l'activité de recherche des PME au moyen du déplaçonnement du recours à la sous-traitance. Puis, après avoir déclaré que le Parlement disposerait, en octobre 2006, d'un rapport précis d'évaluation du dispositif, établi conjointement par un cabinet privé et une

équipe universitaire, il a conclu sur ce point en estimant que le crédit d'impôt recherche était désormais bien connu des entreprises, auxquelles il n'inspirait plus de crainte de contrôle fiscal.

Il a ensuite indiqué que les EPST n'avaient pas subi de gels de crédits au cours de l'année 2005.

Puis il a précisé que les subventions de l'ANR étaient réparties de façon équilibrée, soit environ 50 % à destination de la recherche fondamentale et également 50 % pour la recherche appliquée.

Enfin, il a reconnu des retards en matière d'immobilier universitaire, en imputant la responsabilité à l'ensemble des gouvernements successifs. Il a expliqué que 110 millions d'euros de crédits avaient été débloqués en septembre 2005 au titre des travaux de sécurité des universités, jugeant ce chiffre « satisfaisant ».

Mme Annie David a remercié le ministre délégué. Elle a ensuite évoqué l'inquiétude qu'elle avait prçue au sein du comité de site regroupant les universités iséroises à propos des projets Etat – régions. Elle a souhaité que la définition de ces projets ne soit pas fondée uniquement sur leur aspect financier, mais aussi en fonction de leur valeur en termes d'intérêt général.

M. Yannick Bodin est revenu sur le sujet de la lutte contre l'échec des étudiants, estimant qu'outre les problèmes d'orientation dont il avait été question au début de l'audition, ces échecs étaient souvent dus au statut social des étudiants. Il a en effet relevé que les étudiants contraints, pour des raisons financières, d'exercer une activité salariée, subissaient des horaires lourds et souvent décalés les conduisant à l'échec, voire à l'abandon des études. Il a donc interrogé le ministre délégué sur les bourses attribuées aux étudiants, sur son action en matière d'hébergement pour les étudiants, et sur l'évolution des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) en termes de diversité sociale.

Au sujet des bourses, **M. François Goulard** a rappelé que le Premier ministre avait confié un rapport à M. Laurent Wauquiez, député de Haute-Loire, qui devrait être remis au début du mois de juillet 2006. Il a déclaré que ce rapport donnerait des pistes à l'Etat pour qu'il accélère le versement des bourses, soulignant toutefois que 92 % des bourses, qui représentent une dépense totale d'1,5 milliard d'euros par an, étaient versées avant la fin du mois de décembre.

A propos du logement étudiant, il a reconnu que, si les objectifs du « plan Anciaux » étaient tenus pour la partie concernant la rénovation annuelle de 7.000 logements, tel n'était pas le cas pour la partie concernant la construction de 5.000 logements neufs par an, tout en précisant que ce chiffre correspondait au rythme actuel des constructions. Puis, évoquant la préconisation faite par M. Philippe Adnot, dans son rapport spécial pour 2006, d'une plus grande implication du secteur privé dans le logement étudiant, il a indiqué que, si le gouvernement n'avait pas avancé sur cette voie jusqu'à

présent, « des changements étaient à venir au niveau du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ».

Ensuite, après avoir rappelé que les CPGE ne rentraient pas dans son domaine de compétence ministérielle, **M. François Goulard**, fondant son propos sur les grandes écoles, a estimé qu'il convenait d'accomplir des progrès pour briser le « plafond de verre » qui, culturellement, écarte les classes sociales défavorisées de ce type d'enseignement supérieur. Il a déclaré que de nombreuses initiatives se mettaient en place pour faire face à ce problème, citant l'appel à projets qu'il avait lancé avec M. Azouz Begag, ministre délégué à la promotion de l'égalité des chances, afin de favoriser l'accès des filières les plus prestigieuses aux jeunes issus de classes sociales défavorisées. Il a précisé que, sur la centaine de projets suscités par cet appel, environ les deux tiers avaient été retenus par un jury présidé par M. Louis Schweitzer, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), et avaient à ce titre bénéficié d'un financement total de 3,7 millions d'euros.

M. Yannick Bodin a remercié le ministre délégué pour ses réponses, insistant sur l'urgence d'accélérer le versement des bourses.

M. Adrien Gouteyron, après s'être réjoui des propos de M. François Goulard au sujet de la « politique de l'offre universitaire », l'a interrogé sur l'avenir des Instituts universitaires de technologie (IUT).

En réponse, **M. François Goulard** a qualifié les IUT, créés il y a 40 ans, de « réussite incontestable ». Il a souligné que ces instituts correspondaient bien à l'objectif de professionnaliser l'enseignement supérieur. Puis, évoquant le reproche parfois adressé aux IUT selon lequel les deux tiers de leurs étudiants poursuivent leurs études une fois diplômés, il l'a écarté, soulignant d'une part que la proportion d'un tiers des diplômés entrant directement dans la vie active n'était pas négligeable, et d'autre part que certains des diplômés d'IUT obtenaient, en un an, une licence professionnelle, tandis que d'autres suivaient des cursus différents, notamment d'ingénieurs. Il a expliqué qu'en conséquence, le gouvernement souhaitait le développement des IUT, précisant qu'au moins neuf nouveaux départements d'IUT seraient ouverts à la rentrée 2006.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », est revenu sur sa préoccupation concernant le déséquilibre entre les sciences « dures » et les sciences humaines, notamment au sein du CNRS. Il a également interrogé le ministre délégué sur la répartition des moyens financiers au sein de cet EPST.

M. François Goulard a souligné que, s'il fallait encourager les vocations en faveur des études scientifiques, les sciences humaines pouvaient également constituer des cursus intéressants, qu'il convenait sans doute de diversifier en les ouvrant davantage, par exemple au monde de l'entreprise. Poursuivant sur le déséquilibre évoqué par M. Maurice Blin, il a expliqué qu'il ne partageait pas son diagnostic, relevant que les recherches en sciences

humaines occupaient, certes, de nombreux postes, mais étaient relativement peu coûteuses en termes d'investissements.

Enfin, au sujet du CNRS, il a déclaré que sa politique scientifique devait être définie par ses directeurs de départements. Il a, d'autre part, indiqué à M. Maurice Blin qu'il lui ferait parvenir l'ensemble des chiffres dont il avait besoin concernant cet organisme public de recherche.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le ministre délégué pour la qualité et la précision des réponses qu'il avait apportées aux questions posées.

La commission a ensuite procédé à **l'audition de M. François Baroin, ministre de l'outre-mer**.

M. Jean Arthuis, président, a d'abord précisé que **M. François Baroin** était le dixième et dernier membre du gouvernement auditionné devant une commission des finances exceptionnellement élargie à l'ensemble des membres des autres commissions permanentes du Sénat. Il a rappelé que cette audition, ouverte à la presse et au public, s'inscrivait dans le contexte de la préparation du projet de loi de règlement et permettait, conformément à la lettre et à l'esprit de la LOLF, à la commission des finances de s'engager plus largement dans l'examen de l'exécution budgétaire en 2005.

Puis **M. Jean Arthuis, président**, a fait référence au rapport public pour 2006 de la Cour des comptes, qui émet un jugement particulièrement sévère sur le ministère de l'outre-mer. Il a ainsi relevé que la Cour des comptes notait que le ministère de l'outre-mer n'avait pas exercé la plénitude de la mission dont il était investi, faute d'une réelle volonté politique de doter des moyens appropriés et d'avoir fait le choix entre une logique de mission et une logique de gestion. Il a également indiqué que la Cour des comptes mettait en lumière la nature hybride de ce ministère qui, d'une part, assure la gestion en direct de plusieurs politiques, comme celle du logement, et, d'autre part, remplit une fonction d'expertise juridique et de représentation des intérêts propres de l'outre-mer. A ce titre, il a relevé que la LOLF n'avait pas modifié l'architecture du ministère, l'idée d'une grande mission interministérielle « Outre-mer » n'ayant pas été retenue dans le schéma budgétaire et que les sujets budgétaires relatifs à l'outre-mer étaient donc dispersés sur l'ensemble de la discussion budgétaire. Il en est arrivé à la conclusion qu'il était nécessaire d'assurer une meilleure lisibilité des enjeux budgétaires de l'outre-mer et a posé la question de savoir s'il serait utile de privilégier un correspondant outre-mer dans chaque ministère ou s'il convenait plutôt de rassembler les crédits de l'outre-mer dans une vaste mission interministérielle.

M. Claude Lise, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer » au nom de la commission des affaires économiques, a d'abord indiqué que le rapport pour avis sur le budget de l'outre-mer présenté au moment de

l'examen du projet de loi de finances pour 2006 était essentiellement consacré à la politique du logement. Il a donc précisé que son propos porterait, de nouveau, sur ce domaine. En effet, il a relevé que la crise aigüe qui sévissait depuis 2003 était toujours d'actualité et que la reconduction à l'identique d'une année sur l'autre des crédits inscrits sur la ligne budgétaire unique, dite LBU, propre à l'outre-mer, n'avait fait qu'aggraver cette crise. Il a indiqué qu'en conséquence, l'offre de logements, depuis des années largement insuffisante pour répondre aux besoins, avait tendance à diminuer, notamment en Martinique, où, depuis 2002, le nombre de logements financés sur les crédits de la LBU est revenu de 687 logements locatifs sociaux (LLS) à 389, alors que les besoins sont estimés à 2.000 par an. Pour mémoire, il a rappelé que la moyenne de LLS financés était de 1.300 par an entre 1990 et 1998. En outre, il a constaté une diminution constante du nombre de logements ayant bénéficié d'une allocation aux adultes handicapés (AAH) (991 en 2005, contre 1.323 en 2002) alors que le taux de logements insalubres demeure toujours assez élevé.

Par ailleurs, **M. Claude Lise, rapporteur pour avis**, a noté que le retard croissant des crédits de paiement et le maintien d'une dette importante de l'Etat concouraient à pénaliser les quelque 400 entreprises artisanales oeuvrant, en Martinique, dans les secteurs de l'amélioration de l'habitat et de l'accession sociale. Il a précisé qu'au 19 juin 2006, le montant des factures impayées s'élevait à 12,9 millions d'euros. Dès lors, il a souligné que les conclusions de la mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social outre-mer n'étaient pas de nature à le satisfaire, puisqu'au terme d'une analyse contestable, cette mission cautionnait la poursuite de l'actuel désengagement de l'Etat.

Il a donc souhaité interroger le ministre sur les mesures, notamment budgétaires, qu'il comptait prendre pour apporter une réponse immédiate à la crise financière qui touche les opérateurs sociaux, notamment en Martinique, mais également, de façon plus générale, sur la politique qu'il entendait mener pour relancer la production de logements sociaux, dans les DOM.

En réponse, **M. François Baroin** s'est d'abord adressé à M. Jean Arthuis, président, afin de préciser qu'il partageait l'essentiel de l'analyse exprimée par la Cour des comptes dans son rapport public pour 2006 sur le fonctionnement du ministère de l'outre-mer. Il a indiqué qu'il était nécessaire de mener une réflexion sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre en outre-mer et que l'idée d'un correspondant outre-mer dans chaque ministère était pertinente.

Puis **M. François Baroin** a reconnu être conscient du retard accumulé en termes de logements sociaux construits outre-mer et précisé que ce retard était aujourd'hui de l'ordre de 15.000 logements pour l'outre-mer dans sa globalité. Il a précisé qu'un travail de fond avec l'ensemble des partenaires et des bailleurs sociaux était aujourd'hui nécessaire. Puis il a souligné que des annonces seraient faites par le Gouvernement, vraisemblablement à la fin de l'été, et qu'elles déclinerait les pistes de

réflexion suivantes : le nécessaire maintien dans le temps de l'effort budgétaire ; la mutualisation des moyens financiers engagés par les différentes agences compétentes en matière de logement social outre-mer ; la mobilisation des fonds européens ; la programmation pluriannuelle des moyens budgétaires ; enfin, l'aménagement de la défiscalisation dans le sens de la priorité donnée au logement social.

M. Claude Lise, rapporteur pour avis, a souligné qu'à l'avenir, une politique forte et volontariste en faveur du logement social outre-mer serait nécessaire et a relevé les enjeux économiques, en termes d'emplois, associés à cette problématique. Il a précisé qu'une réponse urgente devait être apportée, notamment pour éviter l'accumulation de la dette de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, s'est ensuite fait le porte-parole de **M. Henri Torre, rapporteur spécial des crédits de la mission Outre-mer** et qui est actuellement en train de réaliser un contrôle budgétaire sur la question du logement outre-mer, en évoquant, de ce fait, la question du financement du logement social outre-mer. A cet égard, il a précisé que la mission d'audit précitée avait relevé un montant de 60 millions d'euros de factures impayées à la fin de l'année 2005 et une prévision de plus de 100 millions d'euros de factures impayées à la fin de l'année 2006. Dès lors, il a posé une double question : comment en est-on arrivé à cette situation et quelles mesures seront-elles proposées pour mettre un terme à ce déficit, qui met en péril les programmes lancés sur place ?

En réponse, **M. François Baroin** a précisé que si le montant des factures impayées était bien de 60 millions d'euros à la fin 2005, il devrait plutôt s'élever à 80 millions d'euros fin 2006. En outre, il a précisé que la Caisse des dépôts et consignations prendrait en charge 30 millions d'euros du montant de ses factures impayées, qui lui seraient ensuite remboursés par le ministère du logement. S'agissant du fait de savoir comment on en était arrivé à cette situation, il a indiqué que le fonctionnement et la structure du ministère de l'outre-mer était au cœur du problème, puisque sur les 11 milliards d'euros de crédits consacrés à l'outre-mer, seuls, 2 milliards étaient directement gérés par le ministère de l'outre-mer et que 9 milliards d'euros étaient donc gérés par d'autres ministères. Dès lors, il a estimé qu'un renforcement de la coordination interministérielle était nécessaire. En outre, il a rappelé que la procédure classique du gel de certains crédits en début d'année avait obéré la gestion par le ministère de certains crédits dédiés à des politiques spécifiques et qu'en la matière, le ministère agissait toujours « sur le fil du rasoir ».

Puis **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer » au nom de la commission des lois**, a d'abord regretté l'absence d'une mission « Outre-mer » qui répondrait aux objectifs de la LOLF et permettrait de regrouper l'ensemble des crédits dédiés à l'outre-mer.

Il a évoqué la question du désenclavement des départements et collectivités d'outre-mer correspondant à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale. A cet égard, il a précisé que la continuité territoriale

constituait désormais une action du programme « Conditions de vie outre-mer ». Il a indiqué que ce principe se traduisait par une politique de mobilité bénéficiant plus spécialement aux jeunes, à travers le passeport mobilité. Il a précisé que cette politique consistait également, pour l'Etat, à verser aux collectivités d'outre-mer une dotation de continuité territoriale.

S'agissant du dispositif du passeport mobilité créé en 2002 et défini par un décret du 18 février 2004, il a souhaité interroger le ministre sur le bilan qui pouvait être fait de l'utilisation des crédits consacrés au désenclavement des départements et collectivités d'outre-mer en 2005. Plus précisément, il a demandé au ministre d'indiquer comment avait fonctionné le passeport mobilité en 2005 et quels effectifs en avaient bénéficié.

En réponse, **M. François Baroin** a indiqué que 48,8 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2005 au titre de la continuité territoriale, répartis sur trois chapitres budgétaires au sens de l'ordonnance organique de 1959, à savoir un chapitre relatif à la dotation de continuité territoriale, un chapitre relatif à la subvention aux collectivités territoriales au titre des dessertes maritimes ou aériennes et un chapitre relatif aux dispositifs d'échange, pour l'essentiel le passeport mobilité.

S'agissant de l'exécution pour 2005, il a indiqué que 39,6 millions d'euros de ces crédits avaient été dépensés au titre de l'année 2005, ce qui constituait un taux de consommation intéressant, mais pas pleinement satisfaisant.

A cet égard, il a précisé que, s'agissant de la dotation de continuité territoriale, 31 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2005 mais que, seuls, 20,7 millions d'euros avaient été consommés. Il a expliqué ce faible taux de consommation par plusieurs raisons : tout d'abord, il a indiqué que la Guyane n'avait pas souscrit en 2005 à ce mécanisme et n'avait donc pas utilisé la somme d'1,3 million d'euros qui lui était destinée, ensuite il a précisé que la décision de la Commission européenne, qui conditionnait l'utilisation de ces crédits, était intervenue tardivement et que la Réunion n'avait pas pu utiliser les crédits consacrés à ce titre, à hauteur de 8,4 millions d'euros.

S'agissant plus spécifiquement du passeport mobilité, il a souligné que 14,8 millions d'euros avaient été consommés à ce titre en 2005, contre 11 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2005 et que des mouvements règlementaires en cours d'année avaient permis de compléter ce chapitre. Enfin, il a précisé que, pour 2006, le projet était d'affecter 5,8 millions d'euros de la dotation de continuité territoriale au passeport mobilité.

M. François Baroin a indiqué qu'une réflexion sur la définition des critères d'attribution par les collectivités territoriales était nécessaire afin de les assouplir et de les rendre plus opérationnels.

M. Christian Cointat, rapporteur pour avis, a précisé que la définition des critères de la continuité territoriale était un sujet préoccupant, de même que celle de son champ d'application, qui ne recouvre pas le seul domaine des transports. Enfin, s'agissant de l'utilisation et de la consommation des crédits dédiés à la continuité territoriale, il a estimé qu'il existait un réel dysfonctionnement.

M. Maurice Blin est intervenu pour évoquer un sujet complexe, celui de l'exploitation des mines de nickel en Nouvelle-Calédonie. Il a rappelé l'ampleur de l'engagement financier de l'Etat dans ce domaine et s'est notamment interrogé sur la situation dans le Nord de la Nouvelle-Calédonie, évoquant le retard pris dans la construction de l'usine de traitement du Nord, ainsi que l'impression de désordre se dégageant de la multiplicité des offres publiques d'achat (OPA) rivales. Dès lors il a demandé au ministre s'il était possible de prévoir ce qu'il adviendrait de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie si le projet du Nord n'aboutissait pas.

En réponse, **M. François Baroin** a rappelé que la Nouvelle-Calédonie était une région riche en nickel, qui revêtait aujourd'hui une dimension économique particulière, en raison notamment de la croissance économique forte de la Chine et de l'Inde. S'agissant de l'exploitation du nickel, il a rappelé que l'on se situait dans le cadre de la stricte application des accords dits de Bercy signés en 1998 et que les deux opérateurs n'avaient pas été spoliés. Il a précisé que l'objectif des accords de Bercy était la construction d'une usine dans le Nord dans un délai raisonnable, la décision irrévocable de construction de l'usine étant fixée au 1er janvier 2006, et que ces accords étaient aujourd'hui appliqués. S'agissant des questions de regroupement de sociétés à l'échelle mondiale, il a indiqué que les tentatives d'OPA échappaient au contrôle de l'Etat. Il a rappelé que le rôle de l'Etat dans ce dispositif était de faire respecter la parole donnée et les accords signés. En outre, il a précisé que l'Etat devait également faire appliquer la Charte de l'environnement ayant valeur constitutionnelle, y compris en Nouvelle-Calédonie.

M. Maurice Blin a reconnu qu'il existait des sujets de nature économique qui échappaient à la maîtrise de l'Etat.

Puis **M. Jean Arthuis, président**, a fait état de certaines incompréhensions qui pouvaient exister parfois entre les membres de la commission des finances et leurs collègues élus de l'outre-mer, notamment s'agissant de l'indemnité temporaire. A cet égard, il a rappelé que le coût de l'indemnité temporaire pouvait être évalué à 200 millions d'euros et que cette mesure « offensait l'idée qu'il se faisait de l'équité au sein de la République ». Il a indiqué que le nombre de bénéficiaires de cette indemnité était en progression très forte, avec 11.927 bénéficiaires en 2004, contre 10.579 en 2003 dans les collectivités d'outre-mer, soit une hausse de 12,75 % en un an et un montant par retraité de 9.500 euros en moyenne. Il a précisé, en outre, que la somme de 200 millions d'euros pouvait être rapprochée des crédits du ministère pour le logement, d'un montant de 173 millions d'euros en 2006

pour tous les départements d'outre-mer, cette ligne budgétaire connaissant une situation alarmante, avec 60 millions d'euros de factures impayées à la fin de l'année 2005 et, en l'état, plus de 100 millions fin 2006.

En réponse, **M. François Baroin** a indiqué qu'il était nécessaire de lutter contre les idées reçues sur l'outre-mer. Il a précisé que l'outre-mer se trouvait dans une situation sociale et économique particulièrement fragile avec un taux de chômage situé entre 20 et 30 % et une proportion de Rmistes particulièrement élevée. En outre, il a précisé que, compte tenu du dynamisme de la démographie, cette situation était vouée à se dégrader. Dès lors, il a estimé qu'une logique de dérogation au droit commun en outre-mer était nécessaire et qu'il n'était pas correct, selon lui, de parler de « niches » fiscales ou sociales. Enfin, il a souhaité revenir sur plusieurs sujets d'inquiétude, dont le stock de dettes important de l'Etat et la nécessaire évaluation des politiques publiques menées en outre-mer, dans le cadre notamment de la préparation du projet de loi de finances pour 2007.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité insister de nouveau sur la nécessité de lever le tabou de la suppression du mécanisme d'indemnité temporaire.

En réponse, **M. François Baroin, ministre de l'outre-mer**, a estimé qu'il était nécessaire de briser tous les tabous, des deux côtés.

Puis **M. Claude Lise, rapporteur pour avis**, a souhaité aborder la question du transport interurbain de personnes à la Martinique. A cet égard, il a précisé que le transport terrestre interurbain de personnes était effectué à la Martinique par un très grand nombre de petites entreprises individuelles et que cette situation très spécifique réclamait des mesures adaptées tant sur le plan juridique que financier.

Sur le plan juridique, il a estimé que se posait le problème récurrent de l'adaptation de la loi Sapin. Il a précisé que le conseil général de la Martinique avait réalisé un travail très important en aidant à la restructuration de la filière, mais il a constaté que sur le millier de transporteurs existant il y a encore quatre ans, seuls, 489 demeuraient en fonction. Il a indiqué qu'il avait lancé, conformément à la loi, une procédure de délégation de service public (DSP) qui avait abouti, comme en 1996, à un échec, puisqu'elle n'avait recueilli que deux réponses. Or, il a précisé que le 1er juin 2006 correspondait au terme d'une situation dérogatoire provisoire.

M. Claude Lise, rapporteur pour avis, a dès lors interrogé le ministre en lui indiquant que son prédécesseur avait laissé entendre que ce problème trouverait une solution grâce aux possibilités d'adaptations offertes par le nouvel article 73 de la Constitution. En réalité, il a relevé que la mise en œuvre de cet article supposait que soit votée, au préalable, une loi organique, ce qui n'est toujours pas à l'ordre du jour des discussions parlementaires. Dès lors, il a estimé qu'il était urgent que le gouvernement prenne une initiative et a interrogé le ministre sur ses propositions pour que les transporteurs

interurbains de la Martinique ne se retrouvent pas, comme en 1996, dans une situation de non-droit.

Sur le plan financier, **M. Claude Lise, rapporteur pour avis**, a estimé que l'Etat n'avait jamais voulu prendre en compte les retards accumulés avant la décentralisation, tant en matière d'infrastructures que d'organisation du transport, dans les DOM, notamment en Martinique, en se retirant du plan de financement du Transport Collectif en Site Propre prévu dans le cadre du DOCUP Martinique. A cet égard, il a noté que les départements d'outre-mer n'avaient jamais bénéficié du programme d'aide au renouvellement du parc prévu par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982.

Dès lors, il a incité le ministre à mettre en œuvre, pour les DOM, dans le domaine du transport interurbain, une véritable politique de rattrapage et l'a interrogé sur ses propositions afin de favoriser, par des dispositions, tant juridiques que financières, le transport maritime outre-mer, notamment en Martinique, où le conseil général a déjà pris d'importantes initiatives, comme la réalisation de gares maritimes et de nombreux appontements, ou encore l'adoption de certaines mesures de soutien aux entreprises de transport maritime.

En réponse, **M. François Baroin** a indiqué que le gouvernement se situait dans une logique d'application de la loi Sapin, qui était celle de la délégation de service public. Il a précisé qu'il avait saisi les préfets concernés, en même temps que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), afin de prolonger les modalités d'application des délégations de service public ; que l'assistance technique de l'Etat pouvait être sollicitée par les collectivités territoriales, notamment s'agissant de la définition du cahier des charges. En outre, sur les délégations de service public, il a précisé que l'Etat s'était mobilisé pour faire adopter, dans les plus brefs délais, un projet de modification par la Commission européenne.

M. Claude Lise, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il n'était pas rassuré par les propos du ministre et a souligné la complexité de la procédure à suivre pour les conseils généraux. Il a souhaité que le gouvernement dépose un projet de loi organique ou procède par ordonnance pour régler cette situation.

En réponse, **M. François Baroin, ministre de l'outre-mer**, a précisé qu'il était conscient de l'urgence de la situation et que la procédure de délégation de service public présentait des modalités d'application souples, mais qu'il fallait être prudent s'agissant de la définition du cahier des charges.

M. Adrien Giraud a souhaité évoqué la situation de la collectivité territoriale de Mayotte. Tout d'abord, il a indiqué qu'elle souhaitait que soit relancé le programme de l'allongement de la piste longue et qu'à cet effet un soutien financier avait été envisagé par la collectivité territoriale. A cet égard, il a souhaité savoir si, dans le cadre du prochain contrat de plan, l'Etat serait en mesure de s'engager fortement en intégrant cette opération majeure et

structurante pour l'île. Il a également indiqué que, dans le cadre du deuxième contrat de plan, la collectivité territoriale avait réalisé des avances importantes, de l'ordre de 30 millions d'euros, sur des opérations cofinancées par l'Etat. Dès lors, il a souhaité savoir si l'Etat s'engagerait à rembourser intégralement ces reliquats d'ici à la fin de l'année 2006. Enfin, il a évoqué les difficultés financières récurrentes rencontrées par les communes de Mayotte pour assurer le financement de leur programme d'investissement, faute de ressources financières propres. Il a souhaité savoir si l'Etat envisageait de prendre des mesures pour assurer la pérennité des ressources financières de ces communes.

En réponse, **M. François Baroin** a souligné que le contrat de plan entre l'Etat et Mayotte était en cours de renouvellement, avec pour objectifs de réussir l'évolution vers la départementalisation et de développer la vocation touristique de Mayotte, d'où le caractère essentiel du sujet de l'allongement de la piste longue. En outre, il a précisé qu'à Mayotte, comme ailleurs, existait un réel problème de stock des dettes de l'Etat et qu'un plan de règlement de la dette, avec un engagement triennal ou quinquennal, sans remettre en cause le principe d'annualité budgétaire, était nécessaire, afin notamment d'assurer une meilleure lisibilité à la gestion de la dette. Enfin, il a précisé qu'il était nécessaire de rechercher une répartition plus équitable entre les communes et l'assemblée territoriale.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité évoquer le rôle majeur de l'évaluation des politiques publiques, inscrit dans la LOLF, et a estimé que cette évaluation pourrait porter, s'agissant de l'outre-mer, sur l'impact de la défiscalisation. En effet, il a indiqué que l'article 61 du projet de loi de finances pour 2006 prévoyait un plafonnement des avantages procurés aux contribuables par les « niches fiscales » mais qu'en cours de discussion budgétaire, le gouvernement avait choisi d'exclure l'outre-mer de ce champ, ce qui avait notamment motivé la censure constitutionnelle. Il a rappelé que dans son rapport général, M. Philippe Marini, rapporteur général, avait montré que chaque emploi créé par la défiscalisation représentait un coût de 248.000 euros. Il a dès lors indiqué que, même si la création d'emploi n'était qu'un des objectifs de la défiscalisation, on pouvait s'interroger sur ce chiffre eu égard à son montant, et ce, d'autant plus que la défiscalisation dans le logement avait produit de nombreux effets pervers en privilégiant largement des résidences de luxe qui ne servent que de « véhicules fiscaux », au détriment du logement social. Il a interrogé le ministre sur les solutions à apporter à ces effets pervers.

En réponse, **M. François Baroin** a précisé que la commission d'évaluation des dispositions de la loi de programme, établie par le gouvernement, composée de membres des commissions des finances des deux assemblées et d'élus de l'outre-mer, avait notamment pour objet d'évaluer l'application de la défiscalisation. En outre, il a indiqué qu'en matière de défiscalisation, des effets d'aubaine avaient pu exister et n'avaient donc pas permis de construire le nombre de logements sociaux attendus. Toutefois il a

estimé que l'outre-mer ne pouvait être qualifiée de paradis fiscal et que les dispositifs consistant à financer des résidences de complaisance à la place de logements sociaux n'avaient plus lieu d'être.

Après avoir remercié le ministre pour la précision des réponses apportées aux questions posées, **M. Jean Arthuis, président**, a émis le vœu que la commission d'évaluation mise en place soit un lieu de bonne compréhension entre tous ses membres.