

N° 393

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 2007

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, de règlement du budget de l'année 2006,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

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, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13<sup>ème</sup> législ.) : 3, 66 et T.A. 1

Sénat : 389 (2006-2007)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »</b> <b>M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial</b> .....	9
<b>MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT »</b> <b>M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial</b> .....	19
<b>MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET</b> <b>COMPTE SPÉCIAL « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »</b> <b>M. Joël Bourdin, rapporteur spécial</b> .....	27
<b>MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTES</b> <b>SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ACCORDS</b> <b>MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »</b> <b>M. Michel Charasse, rapporteur spécial</b> .....	45
<b>MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA</b> <b>NATION »</b> .....	69
<b>MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ETAT »</b> <b>M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial</b> .....	79
<b>MISSION « CULTURE » ET COMPTE SPÉCIAL « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET</b> <b>EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »</b> <b>M. Yann Gaillard, rapporteur spécial</b> .....	93
<b>MISSION « DÉFENSE »</b> <b>MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux</b> .....	119
<b>MISSION « DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES »</b> <b>M. Eric Doligé, rapporteur spécial</b> .....	151
<b>MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »</b> <b>MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux</b> .....	163
<b>MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »</b> <b>Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial</b> .....	175
<b>MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET COMPTES</b> <b>SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » ET « GESTION</b> <b>DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »</b> <b>M. Paul Girod, rapporteur spécial</b> .....	187
<b>MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »</b> <b>M. Gérard Longuet, rapporteur spécial</b> .....	201

<b>MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES » ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊT ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b>	
<b>M. Bernard Angels, rapporteur spécial</b> .....	223
<b>MISSION « JUSTICE »</b>	
<b>M. Roland du Luart, rapporteur spécial</b> .....	231
<b>MISSIONS « MÉDIAS » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »</b>	
<b>M. Claude Belot, rapporteur spécial</b> .....	249
<b>MISSION « OUTRE-MER »</b>	
<b>M. Henri Torre, rapporteur spécial</b> .....	257
<b>MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »</b>	
<b>M. Roger Besse, rapporteur spécial</b> .....	275
<b>MISSION « POUVOIRS PUBLICS »</b>	
<b>M. Jean Arthuis, rapporteur spécial</b> .....	287
<b>MISSION « PROVISIONS »</b>	
<b>M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial</b> .....	291
<b>MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »</b>	
<b>M. Philippe Adnot, rapporteur spécial</b> .....	299
<b>MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »</b>	
<b>M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial</b> .....	337
<b>MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b>	
<b>M. Michel Mercier, rapporteur spécial</b> .....	347
<b>MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »</b>	
<b>Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale</b> .....	359
<b>MISSION « SANTÉ »</b>	
<b>M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial</b> .....	367
<b>MISSION « SÉCURITÉ »</b>	
<b>M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial</b> .....	381
<b>MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »</b>	
<b>M. Claude Haut, rapporteur spécial</b> .....	397
<b>MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »</b>	
<b>Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale</b> .....	407

<b>MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »</b> <b>M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial.....</b>	<b>421</b>
<b>MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »</b> <b>M. Michel Sergent, rapporteur spécial.....</b>	<b>435</b>
<b>MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »</b> <b>M. Marc Massion, rapporteur spécial.....</b>	<b>447</b>
<b>MISSION « TRANSPORTS », COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE » ET BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »</b> <b>MM. Alain Lambert, Jean-Pierre Masseret, Gérard Miquel, Yvon Collin, rapporteurs spéciaux.....</b>	<b>459</b>
<b>MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »</b> <b>M. Serge Dassault, rapporteur spécial.....</b>	<b>491</b>
<b>MISSION « VILLE ET LOGEMENT »</b> <b>M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.....</b>	<b>507</b>
<b>BUDGET ANNEXE « JOURNAUX OFFICIELS »</b> <b>M. Bernard Véra, rapporteur spécial.....</b>	<b>521</b>
<b>BUDGET ANNEXE « MONNAIES ET MÉDAILLES »</b> <b>M. Bertrand Auban, rapporteur spécial.....</b>	<b>529</b>
<b>AUDITIONS DE MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2006.....</b>	<b>541</b>

**Mardi 17 juillet 2007**

<b>M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer.....</b>	<b>543</b>
<b>M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes.....</b>	<b>546</b>

**Mercredi 18 juillet 2007**

<b>M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports.....</b>	<b>550</b>
<b>M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie.....</b>	<b>553</b>
<b>M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur.....</b>	<b>560</b>
<b>M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale.....</b>	<b>563</b>

**Jeudi 19 juillet 2007**

<b>M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique.....</b>	<b>567</b>
<b>Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports.....</b>	<b>571</b>
<b>M. Luc Chatel, secrétaire d'Etat chargé de la consommation et du tourisme.....</b>	<b>576</b>



## AVANT-PROPOS

L'examen du projet de loi de règlement pour 2006 constitue le « **moment de vérité budgétaire** » pour la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En effet, **pour la première fois, votre commission des finances a pu analyser l'exécution budgétaire des crédits votés** selon la nouvelle nomenclature budgétaire en missions, programmes et actions, et sur la base d'une information notablement enrichie. **Les rapports annuels de performances (RAP)**, pendant des projets annuels de performances (PAP) qui étaient annexés au projet de loi de finances initiale, **détaillent désormais les mouvements de crédits en exécution et permettent la comparaison des résultats atteints en matière de performances** avec les prévisions qui figuraient dans les PAP.

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

En outre, **neuf ministres ont été auditionnés en « petit hémicycle », soit en commission élargie**, ouverte à tous les sénateurs ainsi qu'à la presse et au public, les 17, 18 et 19 juillet 2007. Les comptes rendus figurent en annexe au présent rapport. Par ailleurs, **deux débats de contrôle d'exécution budgétaire se dérouleront en séance publique**, sur les missions « Sécurité » et « Culture », le 23 juillet 2007.

L'importance qu'attache votre commission des finances à l'examen du projet de loi de règlement s'inscrit dans un « **chaînage vertueux** » entre l'exécution budgétaire 2006 et les prévisions qui figureront dans le projet de loi de finances initiale pour 2008.

Pour l'analyse des crédits en exécution, votre commission tient, par ailleurs, à souligner **le rôle tout à fait éminent joué par la Cour des comptes** dans l'exercice de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement. Les observations formulées par les magistrats financiers ont ainsi, fort utilement, permis aux rapporteurs spéciaux de conforter et d'approfondir leurs analyses.

### **La Cour des comptes et l'examen de la loi de règlement**

La LOLF, qui est intégralement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, prévoit que la Cour des comptes remet, à partir de 2007, deux documents au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement :

- le premier est le rapport, prévu par le 4<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF, sur l'exécution des lois de finances de l'exercice antérieur et les comptes associés. Il est « *déposé conjointement* » au projet de loi de règlement ;

- le second, « *annexé au projet de loi de règlement* », est la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat, prévue par le 5<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF.

Le rapport sur les résultats et la gestion comporte un examen des résultats d'ensemble de la gestion 2006 et des comptes associés et présente, ensuite, une approche par mission et par programme, notamment - pour la première fois - sous l'angle de la mesure des performances.

Les 34 missions ont ainsi été passées en revue par la Cour des comptes et 20 programmes ont été plus particulièrement analysés.

Les observations figurant dans ces travaux ont pu être mises à profit par les rapporteurs spéciaux, qui ont également bénéficié de la transmission de notes résumant les observations les plus récentes et les plus importantes de la Cour des comptes sur 31 grands secteurs d'activité où intervient l'Etat.

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

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA PRÉSENTATION DE LA MISSION .....</b>	10
<b>II. L'EXÉCUTION 2006 : UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO PLUS QUE PERFECTIBLE .....</b>	11
<b>A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE AUX MONTANTS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE .....</b>	12
1. <i>Des dépassements de crédits qui peuvent être importants.....</i>	12
2. <i>L'aléa lié à la gestion de la crise au Liban.....</i>	12
3. <i>La sous-dotation notoire des contributions internationales .....</i>	12
4. <i>Les sous-effectifs des services des visas.....</i>	13
<b>B. UNE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS INSUFFISANTE.....</b>	14
1. <i>Une organisation budgétaire inadaptée pour tirer parti de la fongibilité asymétrique des crédits.....</i>	14
2. <i>Des opérations de fongibilité asymétrique d'un montant décevant.....</i>	14
<b>III. UN VOLET PERFORMANCE DEVANT TENIR COMPTE DES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES INDICATEURS.....</b>	15
<b>A. DES INDICATEURS ENCORE PERFECTIBLES .....</b>	15
1. <i>Un premier exercice de mesure de la performance difficile .....</i>	15
2. <i>Certains indicateurs doivent être améliorés.....</i>	15
<b>B. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES PREMIERS RÉSULTATS .....</b>	16
1. <i>2006, de nouveaux instruments d'amélioration de la performance .....</i>	16
2. <i>Deux enjeux importants : dispersion immobilière et autofinancement des centres culturels .....</i>	18

## I. LA PRÉSENTATION DE LA MISSION

La mission « Action extérieure de l'Etat » constitue, avec la mission « Aide publique au développement », une des deux missions relevant du ministère des affaires étrangères. En loi de finances pour 2006, les crédits de la mission étaient répartis entre quatre programmes :

- le programme n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupant les crédits correspondant au « cœur de métier » du Quai d'Orsay, la diplomatie, à savoir notamment les effectifs de ses directions politiques et des chancelleries diplomatiques à l'étranger, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et au maintien de la paix ;

- le programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique » regroupant les crédits dévolus à l'action culturelle de l'étranger pour les seuls pays « développés ». L'action culturelle en direction des pays classés comme pays en voie de développement (et notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde...) par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE figure, elle, au sein du programme n° 209 de la mission « Aide publique au développement ». Les crédits dédiés à l'agence de l'enseignement français à l'étranger figurent au sein du présent programme ;

- le programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » qui correspond pour l'essentiel aux effectifs et actions gérés par la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des affaires étrangères, à commencer par l'action consulaire, mais aussi l'asile. Il convient de noter que les crédits de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), ainsi que certains crédits dévolus à la politique des visas figureront de manière cohérente au sein de la nouvelle mission « Immigration » à compter du projet de loi de finances pour 2008 ;

- le programme n° 115 « Audiovisuel extérieur » qui regroupe les crédits attribués en 2006 à TV5 et RFI. Ce programme a été transféré à la mission « Medias » en loi de finances initiale pour 2007.

## II. L'EXÉCUTION 2006 : UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO PLUS QUE PERFECTIBLE

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, un amendement a été adopté à l'initiative de votre rapporteur spécial, au nom de votre commission des finances, visant, d'une part, à supprimer une subvention à un **portail internet intitulé « Idées de France »**, de 1,8 million d'euros, et d'autre part, à redéployer ces crédits, plus utilement, vers le programme d'invitation de personnalités étrangères « d'avenir », c'est-à-dire à haut potentiel, pour 600.000 euros (doublement du nombre de personnes bénéficiaires), et vers l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), pour 1,2 million d'euros. Votre rapporteur spécial a, en début d'exercice 2006, fait en sorte que les votes du Parlement soient respectés : **la structure et les effectifs dédiés à « Idées de France » ont ainsi été supprimés, conduisant à la fermeture du site internet.**

Les crédits de paiement consacrés à la mission « Action extérieure de l'Etat » se sont établis en 2006 à 2.464,8 millions d'euros pour une prévision en loi de finances initiale de 2.377,3 millions d'euros. Les effectifs, en équivalents temps plein, se sont établis à 13.669, contre 13.602 prévus.

**Le plafond de crédits de la mission voté par le Parlement n'a pas été respecté. Le plafond d'effectifs de la mission n'a pas été davantage tenu, mais le plafond d'effectifs ministériels du Quai d'Orsay voté par le Parlement (16.720 ETPT) a été respecté, puisque la consommation des effectifs ministériels est de 99,67 % (16.664 ETPT).**

### Crédits de paiement et effectifs : prévision et exécution en 2006

(en millions d'euros)

	Crédits en prévision (LFI)	Crédits en exécution	ETPT en prévision	ETPT en exécution
Action de la France en Europe et dans le monde	1.417,9	1.516,6	8.825	8.745
Rayonnement culturel et scientifique	517,7	508,9	1.301	1.371
Français à l'étranger et étrangers en France	281,5	281,9	3.406	3.623
Audiovisuel extérieur	160,2	157,4	-	-
<b>Total</b>	<b>2.377,3</b>	<b>2.464,8</b>	<b>13.602</b>	<b>13.669</b>

Source : rapport annuel de performances « Action extérieure de l'Etat » pour 2006

## ***A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE AUX MONTANTS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE***

### **1. Des dépassements de crédits qui peuvent être importants**

Deux programmes ont fait l'objet d'ouvertures de crédits en cours d'exercice : **le programme n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » pour 113,7 millions d'euros** et le programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » pour 5,5 millions d'euros. Pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », les ouvertures de crédits n'ont pu être que faiblement gagées par des annulations de crédits mis en réserve, compte tenu du volume des dépenses en cause. S'agissant du programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », l'enveloppe votée par le Parlement a été tenue, à 400.000 euros près.

Les deux autres programmes ont fait l'objet d'annulations de crédits, de 7,6 millions d'euros sur le programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique » et de 5,5 millions d'euros sur le programme n° 115 « Audiovisuel extérieur ».

Deux facteurs peuvent expliquer une surconsommation des crédits en exécution par rapport à la prévision présentée au Parlement : l'intervention d'aléas, ou une sous-dotation des crédits en loi de finances initiale, contraire au principe de sincérité posé par la LOLF.

### **2. L'aléa lié à la gestion de la crise au Liban**

Au titre des aléas figure bien évidemment la gestion de la crise au Liban, à l'été 2006, et l'aide au retour volontaire de nos ressortissants, qui a donné lieu à un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles, majorant les crédits du programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » à hauteur de 9,3 millions d'euros.

### **3. La sous-dotation notoire des contributions internationales**

**Sans surprise en revanche**, les contributions internationales se sont établies largement au-dessus de la prévision, en raison d'une erreur manifeste d'appréciation en loi de finances initiale :

- 270 millions d'euros au lieu de 259 millions d'euros prévus ont été consacrés aux contributions obligatoires au profit des organisations internationales. Deux « impasses » principales sont notées, l'une au profit de l'OCDE (4,5 millions d'euros) et l'autre au profit du Comité interministériel de la Croix-Rouge (2 millions d'euros) ;

- 351 millions d'euros au lieu de 226 millions d'euros ont été engagés au titre des opérations de maintien de la paix, soit un **dépassement de 125 millions d'euros (+ 55 %)** ;

Votre rapporteur spécial avait indiqué dans son rapport sur le projet de loi de finances initial pour 2006 qu'il manquait 75 millions d'euros au titre des opérations de maintien de la paix, au minimum : la réalité était pire encore.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial note avec satisfaction que le ministère des affaires étrangères a engagé des travaux pour maîtriser l'évolution des crédits dévolus aux organisations internationales, dont la tendance était indéniablement haussière au cours des derniers exercices. Le Quai d'Orsay semble, en outre, décidé, comme votre rapporteur spécial l'y a invité, à « faire un tri » entre les contributions qui relèvent par nature du ministère des affaires étrangères et celles qui pourraient être attribuées, en gestion, aux ministères techniques, même si les résultats restent encore quelque peu décevants.

**Le rebasage complet<sup>1</sup> en loi de finances initiale des montants inscrits au titre des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, reste une nécessité.** Contrairement à ce qu'indiquent certains documents budgétaires, les dotations nécessaires sont prévisibles à plus de 95 %. Rendez-vous est pris pour l'examen du projet de loi de finances 2008 afin de vérifier si le **principe de sincérité des crédits** s'applique enfin au programme n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

Il faut noter par ailleurs la situation spécifique de l'Institut du monde arabe, qui a reçu de la part du Quai d'Orsay 12,5 millions d'euros en 2006 contre 9,1 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, en raison de la crise financière profonde traversée par cet établissement. Cette crise témoigne des imperfections de la tutelle exercée par le ministère des affaires étrangères, et de la nécessité d'examiner l'opportunité d'un transfert de celle-ci au ministère de la culture.

#### **4. Les sous-effectifs des services des visas**

Le récent rapport de contrôle<sup>2</sup> de votre rapporteur spécial note que, s'agissant de l'action n° 3 « Instruire les demandes de visas » du programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », que l'exercice 2006 manifeste, pour un volume budgétaire moindre, **une tension sur les effectifs** : le plafond d'emploi, fixé à 899 ETPT pour 2006 a été dépassé : 951 ETPT réalisés. Votre rapporteur spécial a évalué le manque d'agents titulaires dans les services des visas à 50, dont un certain nombre pourrait être redéployé en provenance de l'administration centrale.

---

<sup>1</sup> Et non le rebasage partiel et progressif proposé par le contrat de modernisation signé entre le ministère des affaires étrangères et le ministère du budget le 18 avril 2006.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 353 (2006-2007) « Trouver une issue au casse-tête des visas ».

## **B. UNE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS INSUFFISANTE**

La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique de la LOLF a été à l'origine, globalement, pour le budget de l'Etat, de mouvements de crédits de l'ordre de 400 millions d'euros.

### **1. Une organisation budgétaire inadaptée pour tirer parti de la fongibilité asymétrique des crédits**

S'agissant de la mission « Action extérieure de l'Etat », les premiers résultats de la fongibilité asymétrique apparaissent **relativement médiocres**, et peu encourageants pour les gestionnaires et leurs agents. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire des comptes de l'Etat en 2006, l'organisation actuelle de la gestion de la mission en budgets opérationnels de programme (BOP) concentrés au sein de l'administration centrale, conduit à ce que l'ambassadeur, gestionnaire d'unités opérationnelles, ne bénéficie pas du même niveau de déconcentration des crédits que la plupart des autres chefs de service de l'Etat investis de missions territoriales. Les postes à l'étranger ne tirent donc aucun bénéfice de la fongibilité asymétrique des crédits.

Votre rapporteur spécial a, dans son rapport de contrôle intitulé « *La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ?*<sup>1</sup> » souligné par ailleurs que le cloisonnement dans la gestion des crédits de fonctionnement, entre les programmes de la présente mission, mais surtout entre les différents programmes ministériels présents à l'étranger, conduisait à des rigidités de gestion dans les postes à l'étranger, ce qui limitait les possibilités d'arbitrage entre crédits de fonctionnement, et donc les économies.

Votre rapporteur spécial préconise la création d'une mission « Action extérieure de l'Etat » interministérielle, regroupant notamment les crédits de fonctionnement des « missions économiques », et en son sein un programme « soutien » permettant de faire jouer à plein la fongibilité asymétrique.

### **2. Des opérations de fongibilité asymétrique d'un montant décevant**

En fin de gestion, le programme n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » a fait l'objet d'une opération de fongibilité asymétrique dont le montant de 4.039.838 euros a été affecté au paiement des contributions internationales obligatoires.

De même, toujours en fin de gestion, au sein du programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique », les gestionnaires ont réalisé une opération de fongibilité asymétrique de 1.128.839,90 euros, affectée au remboursement de la dette à l'égard d'Egide, association qui assure la gestion

---

<sup>1</sup>Rapport d'information n° 272 (2005-2006).

des programmes de mobilité internationale de l'Etat (accueil de boursiers et d'invités étrangers, envoi de boursiers et d'experts français à l'étranger).

Ces montants sont très modestes. De plus, **la fongibilité asymétrique n'a pas pu être utilisée que pour payer des dettes du ministère des affaires étrangères vis-à-vis de l'extérieur**. Les agents n'en ont pas bénéficié pour l'amélioration de leurs conditions de travail. Il n'est donc pas étonnant que la « valeur ajoutée » de la LOLF n'apparaisse pas toujours clairement à leurs yeux.

### **III. UN VOLET PERFORMANCE DEVANT TENIR COMPTE DES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES INDICATEURS**

#### ***A. DES INDICATEURS ENCORE PERFECTIBLES***

##### **1. Un premier exercice de mesure de la performance difficile**

Il paraît difficile à ce stade de tirer des conclusions précises d'indicateurs de performances, qui, dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, présentaient un caractère lacunaire, ou affichaient des cibles dont le niveau paraissait insuffisamment étayé. Les résultats, au vu de telles cibles, n'ont qu'une signification limitée. Entre le projet annuel de performances pour 2006 et le projet annuel de performances présenté en annexe du projet de loi de finances pour 2007, les progrès apparaissent considérables : le rapport annuel de performances pour 2007 devrait permettre de tirer les premiers enseignements des indicateurs. **Encore faudra-t-il que ces indicateurs soient déclinés dans les postes à l'étranger**, ce qui n'était pas le cas au cours du premier semestre 2007, où les services des visas des consulats, par exemple, semblaient singulièrement dépourvus de tableaux de bord.

##### **2. Certains indicateurs doivent être améliorés**

Certains indicateurs sont au demeurant perfectibles, comme votre rapporteur spécial l'a indiqué dans certains de ses rapports de contrôle. Dans son récent rapport de contrôle<sup>1</sup> sur les services des visas, votre rapporteur spécial a ainsi montré que le délai de traitement des demandes de visa présenté dans le rapport annuel de performances ne courrait qu'à compter du dépôt de la demande de visas, alors que 40 consulats prévoient désormais un rendez-vous pour déposer un dossier : il faut donc prendre en compte **le délai entre la date d'appel des demandeurs et le retour de leur passeport**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 353 (2006-2007). « Trouver une issue au casse-tête des visas ».

S'agissant de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial a proposé de compléter les indicateurs présentés au Parlement par un indicateur relatif à la durée médiane de traitement des dossiers, un indicateur relatif au nombre de dossiers traités par jour et par agent, et un dernier enfin relatif au taux de convocation des demandeurs d'asile.

## ***B. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES PREMIERS RÉSULTATS***

### **1. 2006, de nouveaux instruments d'amélioration de la performance**

Au cours de l'exercice 2006, le ministère des affaires étrangères s'est doté de nouveaux outils qui constituent autant de leviers d'une performance accrue du ministère : contrat de modernisation avec le ministère du budget -qui prévoit notamment une couverture du risque de change des contributions internationales, une externalisation de la valise diplomatique et une rationalisation du patrimoine immobilier-, directive nationale des ambassades et réunions du comité interministériel de l'Etat à l'étranger (CIMEE) afin de mieux organiser, à l'échelle de l'ensemble des ministères, les implantations de l'Etat à l'étranger.

Au cours d'une audition consacrée à l'immobilier de l'Etat, le 11 avril 2006, votre commission des finances a pu mesurer le chemin parcouru.

#### **La modernisation de la politique immobilière du Quai d'Orsay ne doit pas « oublier » la Maison de la francophonie**

Un an après avoir mené des investigations sur la politique immobilière du Quai d'Orsay, votre rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » a souhaité faire un point sur les actions de modernisation entreprises. Si une amélioration est nettement perceptible dans la gestion par le ministère des affaires il s'inquiète des dérives budgétaires d'un chantier passé jusqu'à présent inaperçu, celui de la Maison de la francophonie.

La Maison de la francophonie vise à regrouper sur un site unique l'ensemble des institutions de la francophonie, dont l'Organisation internationale de la francophonie, présidée par M. Abdou Diouf. L'Organisation internationale de la francophonie (327 agents) est financée de manière prépondérante par la France, à hauteur de 21 millions d'euros par an. Le principe du regroupement sur un seul site d'implantations immobilières multiples n'apparaît pas contestable.

En revanche, le choix de l'implantation, et les coûts qui en découlent, suscitent l'inquiétude au moment où le gouvernement vient de lancer une « revue générale des politiques publiques » visant à rétablir l'équilibre budgétaire en 2010 ou 2012.

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 401 (2005-2006). « L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile ».*

En tant « qu'Etat de siège » de l'Organisation internationale de la francophonie, la France veut mettre à disposition de cet organisme, à titre gracieux, sur 30 ans, 11.000 m<sup>2</sup>, avenue de Ségur, dans un immeuble partiellement occupé par le ministère de l'écologie. Le tableau général des propriétés publiques évalue l'immeuble à 270 millions d'euros, mais sa valeur de marché excède largement ce montant : elle est de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros. Un projet de loi visant à ratifier l'accord entre la France et l'Organisation internationale de la francophonie a été déposé au Sénat. Or aucune étude d'impact budgétaire ne figure à l'appui de ce dernier, contrairement aux recommandations répétées de votre commission des finances. Et cela alors que le loyer abandonné par l'Etat représente 14 millions d'euros par an, soit sur 30 ans environ 437 millions d'euros.

Surtout, le coût des travaux nécessaires à l'installation de la Maison de la francophonie, avenue de Ségur, est passé de 35 millions d'euros au départ, à 60 millions d'euros en juillet 2006 en raison du nécessaire désamiantage des locaux, puis à 80 millions d'euros en raison de la décision de procéder en plus des travaux au changement des fenêtres (25 millions d'euros pour les huisseries). En outre, 40 millions d'euros devront au minimum être consacrés au déménagement du ministère de l'écologie, co-occupant de l'immeuble avec la Maison de la francophonie, pendant la durée des travaux.

Au total, avant même le démarrage des travaux, on estime le coût total de ceux-ci à 120 millions d'euros, soit deux fois l'aide bilatérale au Mali (50 millions d'euros) et presque autant que les crédits attendus au titre du rayonnement culturel et linguistique de notre pays. Rapportés au nombre total de m<sup>2</sup>, le coût des travaux est de plus de 3.600 euros.

La gestion de l'opération est rendue plus complexe par le fait que Bercy finance l'opération, mais que chacun des ministères participe, au prorata, au paiement.

Le maître d'ouvrage délégué est l'EMOC, établissement sous la tutelle du ministère de la culture. Or une enquête de la Cour des comptes<sup>1</sup> commandée par votre commission des finances, qui a donné lieu à une audition « pour suite à donner » le 11 juillet 2007, montre que toutes les opérations prises en charge par l'EMOC et terminées à ce jour se sont traduites par un dépassement conséquent de l'enveloppe financière. Seules 3 opérations terminées sur 15 enregistrent un retard inférieur à 20 mois.

Dans ces conditions, la fin de travaux ne pourra intervenir avant 2010. D'ores et déjà, il paraît acquis que le ministère de l'écologie, qui vient de rejoindre le ministère de l'équipement pour la création d'un grand ministère du développement durable, ne se réinstallera pas avenue de Ségur, mais sera regroupé avec les services du ministère de l'équipement, à la Défense.

Votre rapporteur spécial souhaite que soit étudiée une alternative à ce choix, pour des considérations de coût et d'efficacité : par exemple, vendre l'immeuble de l'avenue de Ségur, au prix du marché, et profiter du montant de cette vente pour mettre à disposition la Maison de la francophonie les m<sup>2</sup> dont l'Organisation internationale de la francophonie a vraiment besoin. Ainsi menée, l'opération deviendrait bénéficiaire pour les finances publiques, à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros. **Ce dossier constitue un geste politique fort, et une belle idée, qui ne doit pas être altérée par une dérive des coûts et des délais.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 382 (2006-2007) de M. Yann Gaillard, au nom de la commission des finances du Sénat.

## **2. Deux enjeux importants : dispersion immobilière et autofinancement des centres culturels**

Deux indicateurs du rapport annuel de performances pour 2006 paraissent à examiner de plus près :

- l'indicateur 5-2, lié à l'objectif n° 5 « Assurer un service diplomatique de qualité » du programme n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » présente un **coefficient de dispersion immobilière**. Celui-ci comprend toutes les implantations du ministère des affaires étrangères à l'étranger. Elles seraient au nombre de 270 en 2006 (exécution), mais leur nombre varie entre 329 (cible pour 2007), 128 (réalisation 2005) et 333 (prévision 2006). Une mise en ordre des données s'impose, pour mesurer les effets de la nécessaire réduction des implantations immobilières du ministère des affaires étrangères, notamment au sein l'Union européenne ;

- l'indicateur d'autofinancement des établissements culturels du programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique » s'établit en 2006 à 52,2 %<sup>1</sup>, au-dessus de la prévision de 51,1 %, en raison d'une augmentation des inscriptions au cours de langues. Il masque néanmoins des disparités importantes, et mériterait d'être comparé avec le taux d'autofinancement des alliances françaises, qui constituent l'autre vecteur de promotion de la langue française à l'étranger. Le taux d'autofinancement des alliances françaises apparaît, en effet, significativement plus élevé.

En conclusion, votre rapporteur spécial salue le travail accompli pour la remise du premier rapport annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui, s'il prend en compte d'un certain nombre d'erreurs d'imputations budgétaires inhérentes à un premier exercice en mode LOLF, témoigne aussi de l'absolue nécessité de progresser dans la justification au premier euro, en ce qui concerne au premier chef le montant nécessaire au titre des contributions internationale et aux opérations de maintien de la paix, mais aussi en ce qui concerne le volume des emplois affectés à l'activité des services des visas.

---

<sup>1</sup> *Le taux inclut les rémunérations des expatriés affectés dans les établissements.*

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

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006.....</b>	<b>20</b>
A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN MODE LOLF .....	20
B. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE 98,6 % REFLÉTANT UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRAIS DE CONTENTIEUX .....	21
1. 2.180,6 millions d'euros de crédits de paiement .....	21
2. Des frais de contentieux mieux contenus : 87,7 millions d'euros de dépenses .....	21
C. UN RECOURS ACCRU À LA FONGIBILITÉ .....	22
1. Le niveau de la fongibilité au sein du programme « Administration territoriale » : 1,58 % de la masse salariale.....	22
2. Un outil peu ou pas mis en œuvre au sein des deux autres programmes de la mission .....	23
<b>II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION .....</b>	<b>24</b>
A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ENREGISTRE DES PROGRÈS TANGIBLES ET ENCOURAGEANTS, SAUF POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES .....	24
B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » : UNE PERFORMANCE LARGEMENT CONDITIONNÉE PAR LE CALENDRIER ÉLECTORAL.....	25
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE EN CHANTIER.....	25

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » constitue l'une des **innovations résultant de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

Cette mission est 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 (LFI) pour 2006 dotait la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2.555,5 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de **2.211,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Au sein de cette mission, **le programme 108 « Administration territoriale » occupait 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.

L'année 2006 représentait une **année charnière** en matière d'exécution des crédits pour cette mission, puisqu'elle correspondait à la première application pleine et entière de la LOLF sur un exercice budgétaire complet.

Votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2006 des crédits se rapportant à la présente mission. Il rendra compte, ensuite, de l'évolution de la performance de chacun des programmes.

## **I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006**

### ***A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT » 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 CONSOMMATION DES CRÉDITS DE 98,6 % REFLÉTANT UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRAIS DE CONTENTIEUX***

### **1. 2.180,6 millions d'euros de crédits de paiement**

Les **crédits de paiement** ouverts en LFI pour 2006 s'élevaient à **2.211,8 millions d'euros**.

Le montant des crédits consommés sur l'exercice 2006, soit 2.180,6 millions d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau satisfaisant de 98,6 %** sur l'ensemble de la présente mission. Il convient, à cet égard, de rappeler qu'en 2005 ce même taux de consommation s'était élevé à 101,4 %, du fait notamment de la dynamique des frais de contentieux et de réparation civile<sup>1</sup>.

Selon les programmes, ce taux varie de 90,8 % pour le programme « Vie politique, culturelle et associative » à 99,9 % pour le programme « Administration territoriale » (96,6 % pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »).

### **2. Des frais de contentieux mieux contenus : 87,7 millions d'euros de dépenses**

Devenus limitatifs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 sous l'empire de la LOLF, les crédits de contentieux et de protection juridique des fonctionnaires avaient été budgétés, en LFI pour 2006, à hauteur de 82,4 millions d'euros, contre une consommation en 2005 de 136,3 millions d'euros.

Ces **crédits de contentieux**, gérés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, souffraient jusqu'à présent d'**une sous-évaluation traditionnelle** et pouvaient ainsi constituer une source de fragilisation du 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

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport sur le projet de loi de règlement pour 2005, n° 418, tome II (2005-2006).

l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des locataires.

Toutefois, face à la judiciarisation croissante de la société et à la dynamique du contentieux qui en résulte inévitablement, **votre rapporteur spécial avait estimé 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<sup>1</sup>.

Au total, sur l'exercice 2006, la dépense afférente à ces frais s'est finalement élevée à **87,7 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits accordés en LFI de 106,4 %**.

Ce dépassement a été couvert par un **abondement de 10 millions d'euros** en cours de gestion, pour partie par dégel et pour partie par fongibilité asymétrique.

La première année de gestion en mode LOLF a conduit le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire à mettre en œuvre un **dispositif de délégations globales contrôlées**, invitant les préfets et les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) à payer de manière prioritaire les indemnisations prononcées par jugement et les frais de défense des fonctionnaires, ainsi qu'à limiter les règlements amiables (notamment ceux concernant les refus de concours de la force publique) aux seuls cas permettant une décote significative (de 20 % à 30 %).

Cette nouvelle pratique a conduit à diminuer fortement le poste de dépense lié aux refus de concours de la force publique, qui était traditionnellement élevé (40 millions d'euros en 2006 contre près du double jusqu'en 2005). Cependant, elle a aussi pour corollaire de reporter sur les années ultérieures le poids de dossiers qui auraient pu être traités à l'amiable et qui donneront désormais lieu, à des échéances plus ou moins rapprochées, à des décisions de justice, certains bailleurs publics engageant des référés provision. **Le montant ainsi reporté sur les années 2007 et suivantes est estimé à environ 33 millions d'euros.**

### ***C. UN RECOURS ACCRU À LA FONGIBILITÉ***

#### **1. Le niveau de la fongibilité au sein du programme « Administration territoriale » : 1,58 % de la masse salariale**

A la différence des autres administrations, les gestionnaires du programme « Administration territoriale » avaient pu s'acclimater à « l'outil » fongibilité des crédits, grâce à **l'expérimentation de la globalisation des crédits des préfectures en 2004 et 2005**.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport sur le projet de loi de règlement pour 2005, n° 418, tome II (2005-2006).

En 2006, le montant transféré au titre de la fongibilité au niveau du programme s'est ainsi élevé à **20,3 millions d'euros** (dont 20,15 millions d'euros au niveau local) contre 12,26 millions d'euros en 2005. Ce montant des crédits ayant fait l'objet de fongibilité correspond à **1,58 % de la masse salariale du programme**, contre 1,38 % en 2005.

Cette augmentation du niveau de la fongibilité trouve principalement son origine dans **l'intégration des cotisations de pension civile dans les crédits de titre 2** du programme « Administration territoriale ». Les crédits de titre 2 ouverts en LFI pour 2006 ont, en effet, connu une hausse de 42 % (1.268 millions d'euros en 2006 contre 889 millions d'euros en 2005). La simple application de ce coefficient permet de comprendre une grande partie de la progression de la fongibilité constatée entre 2005 et 2006.

Deux autres facteurs expliquent cette évolution : **le changement de périmètre de gestion du programme avec l'intégration de la préfecture de Paris** et l'accroissement relatif (+ 4 %) des vacances d'emplois (652 ETPT en 2006, contre 627 ETPT en 2005).

S'agissant de la vacance d'emploi, une cause d'ordre conjoncturel peut expliquer une partie de son évolution à la hausse : **la prudence « vertueuse » des gestionnaires locaux** qui a été renforcée par la prise en compte des cotisations de pension civile dans les travaux de prévision budgétaire. En effet, les règles de calcul de ces cotisations (certains taux, le périmètre exact des agents concernés) n'ont été portées à leur connaissance que très tardivement, ce qui a introduit des biais dans l'évaluation des dotations en titre 2. Cette difficulté de prévision a, certes, été corrigée par le responsable de programme avant l'été, mais cette inconnue, constituant pour certains BOP une impasse budgétaire en titre 2 et pour d'autres une marge artificielle, a eu une incidence défavorable sur les politiques de recrutement du printemps.

En matière d'utilisation de la marge de gestion, 38 % des crédits rendus disponibles ont été redéployés pour **l'entretien et l'aménagement immobilier** (contre 35,4 % en 2005). **Les investissements informatiques** représentent l'autre grande tendance de l'utilisation de la marge (avec 11,8 % des crédits contre 15 % en 2005), le reste étant dédié à l'achat de mobilier (4,5 % contre 6,2 % en 2005). Par ailleurs, 1,18 % de la marge de gestion a été redéployé dans le cadre de la correction d'imputations budgétaires liées à la nouvelle nomenclature induite par la LOLF. **Cette part de crédits représente, de fait, une fongibilité plus « subie » que choisie.**

## **2. Un outil peu ou pas mis en œuvre au sein des deux autres programmes de la mission**

Dans le cadre du **programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, le volume des crédits fongibilisés s'est limité à **3,4 millions d'euros** en gestion 2006. Ces crédits ont abondé l'action 6 « Conseil juridique

et traitement du contentieux » du programme, afin de couvrir le dépassement de l'autorisation de crédits donnée en LFI pour les dépenses de frais de contentieux (cf supra I.B.2).

En revanche, **aucune fongibilité n'a été mise en œuvre en 2006 dans le programme « Vie politique, culturelle et associative ».**

## II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

### ***A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ENREGISTRE DES PROGRÈS TANGIBLES ET ENCOURAGEANTS, SAUF POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES***

Les efforts importants déployés par les préfetures en 2006 dans le **domaine de la sécurité civile et de la prévention des risques** ont trouvé leur traduction dans **l'amélioration de tous les indicateurs associés à cet objectif.**

Ainsi, le **« taux de plans de prévention des risques naturels approuvés », par exemple, progresse de 4 points** entre 2005 et 2006 (59 % en 2006 contre 55 % en 2005). Ce résultat est d'autant plus appréciable qu'il mesure la capacité de l'administration territoriale à faire adhérer à la démarche les élus locaux et à mobiliser des crédits d'intervention (nécessaires à la réalisation des études de risques) gérés sur des programmes du ministère de l'équipement et du ministère de l'écologie et du développement durable.

La modernisation du contrôle de légalité poursuit son cours avec **le déploiement du programme ACTES** qui vise à permettre aux collectivités de transmettre par voie électronique au représentant de l'Etat les actes soumis à son contrôle de légalité. En 2006, 37.000 actes ont ainsi été transmis électroniquement, soit 0,58 % des actes (contre 0,06 % en 2005).

La réduction des coûts d'affranchissement a pu, une nouvelle fois en 2006, s'appuyer sur des économies substantielles avec pour résultat **un coût d'affranchissement par habitant de 0,24 euro**, contre 0,28 euro en 2004 et 0,26 euro en 2005, obtenu malgré une revalorisation des prestations de la Poste au 1<sup>er</sup> octobre 2006. La politique de réduction de ces coûts repose, notamment, sur le développement de la dématérialisation et de la télétransmission des circulaires aux collectivités territoriales, le recours plus systématique aux envois groupés hebdomadaires et une forte sensibilisation des agents sur la rationalisation des envois.

La performance du programme en matière de délai de délivrance des titres reste, toutefois, encore relativement en retrait. Ainsi, aucun des sous-indicateurs (distinguant les strates de préfetures<sup>1</sup>) mesurant ce délai s'agissant des cartes grises n'atteint la cible fixée par le PAP pour 2006.

---

<sup>1</sup> Les préfetures sont classées selon quatre strates en fonction de la population de leur département.

Quelque soit la « taille » de la préfecture, **le délai de délivrance des cartes grises tend même à se dégrader entre 2005 et 2006**. Ainsi, le délai moyen de délivrance d'une carte grise en 2006 était de 24 minutes, contre 23 minutes en 2005.

***B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » :  
UNE PERFORMANCE LARGEMENT CONDITIONNÉE PAR LE CALENDRIER  
ÉLECTORAL***

En 2006, **26 jours ont séparé la publication de la loi de finances pour 2006 de l'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique**. Si ce délai est supérieur à celui enregistré en 2005 (22 jours), il reste néanmoins satisfaisant et dépasse la prévision fixée à 28 jours par le PAP pour 2006. Il est, par ailleurs, très proche de la cible arrêtée pour 2008 : 25 jours.

**La réduction du délai séparant la remise des comptes des partis et groupements politiques et la date de transmission, par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, des documents à la direction des Journaux officiels (JO) pour publication a également été significative en 2006**. Ce délai est, en effet, passé de 11,5 jours en 2005 à 6 jours en 2006 (pour une prévision de 9 jours).

L'avancement de la date de publication des comptes était **particulièrement souhaitable**. En effet, cette date était jusqu'à présent trop tardive pour être visée dans le décret d'attribution de l'aide publique aux partis politiques. Or, cette attribution de l'aide publique est subordonnée au respect par les partis politiques de leurs obligations comptables, objet du contrôle préalable exercé par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

La performance du programme « Vie politique, culturelle et associative » étant par ailleurs **largement conditionnée par le calendrier électoral**, une partie des indicateurs de performance n'ont, pour 2006, aucune pertinence (coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales selon la nature de l'élection).

***C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE  
L'INTÉRIEUR » : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE EN  
CHANTIER***

Le RAP de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » souffre, au regard de l'appréciation de la performance du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », de **la disparition prévue dans le PAP pour 2007 de cinq indicateurs de performance sur quinze, soit 33,3 %**. En conséquence, l'analyse de la performance ne peut être que parcellaire et ne pourra pas s'appuyer, dans les années à venir, sur des séries statistiques aussi solides que votre rapporteur spécial aurait pu le souhaiter.

**La consolidation des autres objectifs et indicateurs de performance liés au présent programme reste, par ailleurs, à mener.** Ainsi, comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de souligner lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, l'indicateur portant sur le pourcentage des travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois est surprenant. Il n'est, en effet, pas indispensable de donner une suite positive à tous les rapports de l'IGA et, en tout état de cause, dans leurs domaines respectifs de compétences, les appréciations du Parlement et celles du gouvernement doivent prévaloir sur les préconisations des corps d'inspection. Ces préconisations n'ont donc pas à obligatoirement être suivies d'effet. Enfin, le cas échéant, le meilleur délai pour donner une suite à un rapport n'est pas forcément le plus court. Il peut dépendre du contenu de la suite à donner et de circonstances particulières (nécessité d'une concertation...).

En outre, un objectif, « Offrir aux utilisateurs du ministère la qualité de prestations dont ils ont besoin en matière de systèmes d'information et de communication », et deux indicateurs, le « Taux de satisfaction de la demande personnel exprimée par les autorités d'emploi pour l'exécution de leur schéma d'emplois » et le « Taux de livraisons hors délai », ont fait l'objet **d'une reformulation de leur intitulé dans le PAP pour 2007.** Ils deviennent, respectivement, « Améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication », « Fiabilité du schéma d'emploi du responsable de programme au regard de son exécution en gestion » et « Taux de livraison dans les délais prévus ».

En dépit de ces éléments d'incertitude et de ces ajustements portant sur les critères de la performance du présent programme, il ressort de l'analyse du RAP **les efforts, en cours d'accomplissement, pour mieux maîtriser les projets informatiques et immobiliers au sein de la mission.**

Ainsi, **le respect des échéances de livraison des études et applications,** dont la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) est maître d'œuvre, est pratiquement conforme à l'objectif assigné, le taux de respect de ces échéances étant de 59 % contre une prévision de 60 %.

De même, malgré un taux de livraison des opérations immobilières hors délai encore relativement élevé (31 %, contre 10 % en prévision) et une proportion des opérations respectant le budget prévu présentant encore des marges de progression (70 % contre une prévision de 90 %), **le coût au m<sup>2</sup> des constructions tend à être contenu.** Ce coût s'élève à 2.452 euros pour la police nationale (2.362 euros en 2005) et à 2.479 euros (2.505 euros en 2005) pour l'administration territoriale.

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

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES</b> .....	29
A. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2006 .....	29
1. Une situation financière dégradée .....	29
2. Quelques points perfectibles dans la mise en œuvre de la LOLF .....	30
B. L'EXÉCUTION 2006 .....	31
1. Aperçu général de la mission .....	31
2. Caractéristiques de l'exécution .....	31
a) Une mission sous-dotée .....	31
b) Le suivi du plafond d'emplois et la fongibilité asymétrique .....	32
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	34
A. GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL (PROGRAMME 154) .....	34
1. Appréciation de la performance .....	34
a) Objectifs et indicateurs .....	34
b) Résultats obtenus .....	34
2. Commentaires sur l'exécution .....	35
a) Un problème récurrent de sous-budgétisation .....	35
b) Des aides « à guichet ouvert » .....	36
c) Rigidités de gestion et reports de charges .....	36
B. VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS (PROGRAMME 227) .....	37
1. Appréciation de la performance .....	37
a) Objectifs et indicateurs .....	37
b) Résultats obtenus .....	37
2. Commentaires sur l'exécution .....	38
a) Deux exemples de sous-budgétisation .....	38
b) La difficile gestion des crises .....	39

C. FORÊT (PROGRAMME 149) .....	39
1. <i>Appréciation de la performance</i> .....	39
a) <i>Objectifs et indicateurs</i> .....	39
b) <i>Résultats obtenus</i> .....	39
2. <i>Commentaires sur l'exécution</i> .....	40
D. CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE (PROGRAMME 215) .....	40
1. <i>Appréciation de la performance</i> .....	40
a) <i>Objectifs et indicateurs</i> .....	40
b) <i>Résultats obtenus</i> .....	41
2. <i>Commentaires sur l'exécution</i> .....	41
<b>III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ».....</b>	<b>42</b>
A. APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE .....	42
1. <i>Objectifs et indicateurs</i> .....	42
2. <i>Résultats obtenus</i> .....	42
B. COMMENTAIRES SUR L'EXÉCUTION.....	43

## I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

S'agissant de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006 met notamment en évidence des rigidités de gestion dues au poids des engagements passés à financer, la présence de nombreuses aides servies « à guichet ouvert » et une tendance à la sous-budgétisation en loi de finances initiale. Votre rapporteur spécial souscrit à ces observations, sur lesquelles il reviendra en détail dans les développements qui suivent.

### A LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2006

#### 1. Une situation financière dégradée

Le bilan d'ouverture 2006 du ministère de l'agriculture et de la pêche, dont le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) souligne la « transparence », révèle une **situation financière dégradée**.

#### Synthèse du bilan d'ouverture 2006 du ministère de l'agriculture et de la pêche

		<i>(en euros)</i>	
Actif	522.062.992	Passif	1.617.025.833
Stocks	561.522	Provisions pour litiges	200.245.910
Véhicules et matériels techniques	11.540.990	Charges à payer	689.643.995
Parc immobilier	509.96.480	Provisions pour charges	727.135.979
Logiciels acquis et produits en interne	Non recensé à l'ouverture		

Source : rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel concernant l'année 2006

L'importance du passif résulte essentiellement du poids des provisions pour charges et des charges à payer. A ce titre, le rapport du CBCM indique que **l'impact sur les 2006 des « sujets en stock au 1<sup>er</sup> janvier 2006 »** (retard de paiement et annuités futures de l'indemnité viagère de départ, charges de bonification d'intérêts, contrats territoriaux d'exploitation...) **aura été supérieur à celui des événements de l'année**. Cette situation révèle le poids sur l'exécution en cours d'année des engagements budgétaires précédemment contractés, notamment auprès de la profession agricole, qui obère singulièrement les marges de manœuvre des gestionnaires.

En 2006, la LOLF jette de surcroît une « lumière crue » sur cette situation, en rendant obligatoire la couverture en autorisations d'engagement

de l'intégralité des restes à payer des nombreux dispositifs d'intervention pluriannuels du ministère. L'exercice 2006 se caractérise donc par une **croissance exponentielle des engagements non couverts par des paiements**, partiellement due à la comptabilisation des « AE dettes » (cf. tableau).

**Evolution des engagements sur années antérieures non couverts par des paiements dans le périmètre de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**

(en euros)

	<b>31/12/2005</b>	<b>31/12/2006</b>
Programme 154	453 943 761	1 298 226 873
Programme 227	58 498 346	418 712 076
Programme 149	270 805 147	306 414 049
Programme 215	7 789 792	30 131 682
<b>Total mission</b>	<b>791 037 046</b>	<b>2 053 484 680</b>

## **2. Quelques points perfectibles dans la mise en œuvre de la LOLF**

Le schéma d'organisation financière retenu par le ministère est jugé globalement satisfaisant, nonobstant la **multiplication excessive des budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés**, au nombre de 364. Cette profusion présente le double inconvénient de compliquer la phase d'ajustement ultime des BOP déconcentrés en fin de gestion, lors de la levée des mesures de réserve de crédits, et de **limiter considérablement les capacités d'arbitrage** au sein de dotations déconcentrées particulièrement étroites.

Il y a, en outre, lieu de regretter que **l'absence d'interopérabilité** des systèmes d'information du ministère et de ses opérateurs entrave le suivi de leur activité. Ce problème est particulièrement aigu dans le cadre d'un ministère dont la majeure partie des dépenses d'intervention transitent par des établissements publics, et en particulier par le Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles<sup>1</sup> (CNASEA), dont les subventions pour charges de service public se sont élevées 5,67 milliards d'euros de crédits de paiement en exécution 2006.

Votre rapporteur spécial note enfin que l'appréciation de la performance repose sur un **dispositif d'indicateurs perfectible**, s'agissant en particulier du schéma retenu pour le programme 215, support de la mission « Agriculture, pêche forêt et affaires rurales », et de la « sensibilité » de certains indicateurs à des paramètres conjoncturels.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le rapport d'information de votre rapporteur spécial n° 276 (2003-2004), « Pour une évolution des missions du CNASEA ».

## ***B. L'EXÉCUTION 2006***

### **1. Aperçu général de la mission**

La mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » se compose de **trois programmes de politique publique** et d'**un programme soutien**. Sa dotation en loi de finances initiale représentait un montant total de **4,33 milliards d'euros d'autorisations d'engagement** et de **2,95 milliards d'euros de crédits de paiement**. Cette mission est cependant loin de regrouper l'ensemble des concours publics au secteur agricole, auxquels il convient d'ajouter **11,2 milliards d'euros de financements européens** et **3 milliards d'euros de dépenses fiscales**.

La mission se caractérise enfin par une **forte prépondérance des dépenses d'intervention**, qui représentent 54 % des crédits de paiement consommés au cours de l'exercice 2006. Viennent ensuite les dépenses d'investissement (24 %) et les dépenses de personnel (22 %), la part des dépenses de fonctionnement étant proche de zéro.

### **2. Caractéristiques de l'exécution**

#### *a) Une mission sous-dotée*

La programmation budgétaire initiale de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » s'est, comme l'ensemble du budget, trouvée contrainte par la situation globalement dégradée des finances publiques. Mais, au cas d'espèce, cette programmation s'est caractérisée par une **insuffisance de crédits de paiement** pour la plupart des programmes, par **l'absence de couverture de certaines charges déjà certaines** (telles que la dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles au titre de la sécheresse 2005) ou par l'absence d'anticipation d'événements, sinon certains, du moins **hautement probables** (survenue de nouveaux refus d'apurement communautaires notamment).

Votre rapporteur spécial **regrette cette tendance à la sous-budgétisation**, également soulignée par la Cour des comptes, et sur laquelle il reviendra dans le cadre de l'analyse par programme.

Dans un tel contexte, d'**importants mouvements de crédits** sont intervenus au cours de l'exécution 2006 et la **mise en réserve a été fortement sollicitée** pour résoudre les difficultés de fin d'exercice. Le solde net des ouvertures et annulations pour la mission s'établit ainsi à 477.487.667 euros en autorisations d'engagements et à 462.924.339 euros en crédits de paiement, soit une majoration respective de 11,1 % et 15,8 % des dotations inscrites en loi de finances initiale (cf. tableau ci-après).

*b) Le suivi du plafond d'emplois et la fongibilité asymétrique*

Votre rapporteur spécial observe qu'après transferts, **le plafond d'emplois a été respecté**, tant à l'échelle du ministère (1.567 ETPT disponibles) que dans le périmètre de la seule mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » (104 ETPT disponibles).

Dans un contexte budgétaire contraint, **la fongibilité asymétrique n'a joué que pour des raisons « techniques »**. Le rapport du CBCM indique ainsi qu'à l'intérieur du plafond d'emplois ministériel, la fongibilité asymétrique n'a véritablement opéré que pour 8,45 millions d'euros, soit 13 % de la fongibilité totale. Il s'est agi de crédits de titre 2 disponibles en fin de gestion, qui ont été essentiellement consacrés au **paiement de dettes du ministère**.

**Récapitulatif des mouvements intervenus au cours de l'exécution 2006**

Programmes	LFI	REPORTS	DECRET DE VIREMENT	DECRET D'AVANCE	DECRET DE TRANSFERT	DECRET DEFENSES ACCIDENTELLES	FONGIBILITE ASYMETRIQUE	LFR	FONDS DE CONCOURS	CREDITS OUVERTS	EVOLUTION 2006	
<i>1) Hors personnels</i>												
149 - Forêts	AE CP	292 931 369 301 789 345	-5 859 027 -5 859 027	-2 064 585 -2 084 413				47 297 015 -2 000 000	1 112 072 1 112 072	333 436 844 292 957 977	40 485 475 -8 831 368	13,8% -2,9%
154 - Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	AE CP	1 982 043 871 1 074 432 569	13 241 194 13 366 988	-1 891 629 -1 891 629	60 338 2 505 295		4 470 000 4 470 000	1 094 443 14 200 000	4 024 404 4 024 404	2 016 409 609 1 124 348 821	34 365 738 49 916 252	1,7% 4,6%
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	AE CP	124 748 058 95 210 559	199 967 199 967	-4 241 336 -4 247 591	-459 141 -177 289		18 524 869 18 524 869	3 338 230 -2 200 000	3 490 487 3 490 487	145 601 134 110 801 002	20 853 076 15 590 443	16,7% 16,4%
227 - Valorisation des produits, orientation et régulation	AE CP	1 188 290 284 738 431 024	134 400 000 134 400 000	92 000 000 92 000 000	-3 000 000 -3 000 000			143 534 366 165 000 000		1 556 842 483 1 131 448 857	368 552 199 393 017 833	31,0% 53,2%
<b>Total en AE</b>		3 588 033 582	147 966 953	83 802 450	-3 398 803	9 000 000	22 994 869	195 264 054	8 626 963	4 052 290 070	464 256 488	12,9%
<b>Total en CP</b>		2 209 863 497	147 966 953	83 776 367	2 328 006	9 000 000	22 994 869	175 000 000	8 626 963	2 659 556 657	449 693 160	20,3%

*2) Personnels (titre 2)*

149 - Forêts	AE	0								0		
154 - Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	AE CP	383 061 004 383 061 004					-4 470 000 -4 470 000	-8 000 000 -8 000 000		370 591 004 370 591 004	-12 470 000 -12 470 000	-3,3% -3,3%
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	AE CP	336 206 421 336 206 421		10 000 000 10 000 000	39 326 048 39 326 048		-18 524 869 -18 524 869	-5 100 000 -5 100 000		361 907 600 361 907 600	25 701 179 25 701 179	7,6% 7,6%
227 - Valorisation des produits, orientation et régulation	AE CP	0 0								0 0		

<b>Total en AE</b>		719 267 425	0	10 000 000	39 326 048	0	-22 994 869	-13 100 000	0	732 498 604	13 231 179	1,8%
<b>Total en CP</b>		719 267 425	0	10 000 000	39 326 048	0	-22 994 869	-13 100 000	0	732 498 604	13 231 179	1,8%

Programmes	LFI	REPORTS	DECRET DE VIREMENT	DECRET D'AVANCE	DECRET DE TRANSFERT	DECRET DEFENSES ACCIDENTELLES	FONGIBILITE ASYMETRIQUE	LFR	FONDS DE CONCOURS	CREDITS OUVERTS	EVOLUTION 2006	
<b>Total Mission</b>		2 929 130 922	147 966 953	93 776 367	41 654 054	9 000 000	0	161 900 000	8 626 963	3 392 055 261	462 924 339	15,8%
	AE	4 307 301 007	147 966 953	93 802 450	35 927 245	9 000 000	0	182 164 054	8 626 963	4 784 788 674	477 487 667	11,1%
	CP	2 929 130 922	147 966 953	93 776 367	41 654 054	9 000 000	0	161 900 000	8 626 963	3 392 055 261	462 924 339	15,8%

Source : commission des finances, d'après le rapport 2006 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### *A. GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL (PROGRAMME 154)*

#### 1. Appréciation de la performance

##### *a) Objectifs et indicateurs*

Le responsable du programme 154 se « félicite » de la pertinence des objectifs et indicateurs choisis, dont il souligne la transversalité, la capacité de couvrir l'ensemble du programme et la cohérence avec les objectifs communautaires.

Du point de vue méthodologique, votre rapporteur spécial note toutefois **plusieurs modifications** dans l'architecture des objectifs et des indicateurs intervenues entre les projets annuels de performances 2006 et 2007, et en particulier :

- la refonte de la totalité des indicateurs de l'objectif 1 (concilier activités économiques et préservation des milieux) ;

- la suppression de l'objectif 3 (assurer le développement économique et qualitatif de la filière halieutique) et de son seul indicateur (évolution de la rentabilité des entreprises de la filière pêche).

La lecture du rapport annuel de performances 2007 sera l'occasion pour votre rapporteur spécial d'évaluer la pertinence et l'utilité de ces modifications.

##### *b) Résultats obtenus*

Sur les 13 indicateurs initialement prévus, 12 sont renseignés et 8 présentent des réalisations au moins aussi bonnes que les prévisions.

L'analyse des résultats du programme 154 est toutefois rendue difficile par le **caractère non pertinent, à l'usage, de certains de ces indicateurs**. Les réalisations inférieures à la prévision se concentrent sur l'objectif 1 et résultent pour partie des **limites « techniques »** propres aux indicateurs 1.1 (part des surfaces sous engagement agro-environnemental / surface agricole utilisée), 1.2 (part des surfaces sous engagement dans les zones Natura 2000) et 1.3 (quantité d'azote maîtrisable prise en charge dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole 2).

Sous réserve de ces observations, votre rapporteur spécial prend acte des **résultats dans l'ensemble satisfaisants** présentés par le responsable de programme, et relève en particulier :

- une progression sensible de la quantité d'azote maîtrisable prise en charge dans le cadre du PMPOA 2, progression qu'il convient de saluer dans la mesure où elle devrait permettre à la France de satisfaire à ses obligations communautaires en la matière (objectif 1) ;

- les résultats encourageants de la **politique d'installation et de renouvellement des générations**, attestés par la stabilisation du taux de renouvellement et le maintien d'un taux d'occupation de l'espace en zones à handicap équivalent à celui des autres zones (objectif 2) ;

- une baisse du coût de gestion des aides communautaires du second pilier et une **stabilisation des pénalités** financières dues aux refus d'apurement communautaire (objectif 4).

Au total, le seul résultat notablement insuffisant réside dans le maintien d'une **surexploitation des ressources halieutiques**, la fraction des stocks surexploités représentant encore plus de 50 % des ressources (objectif 2).

## 2. Commentaires sur l'exécution

### Consommation des crédits

(en euros)

Programme 154	AE)	CP)
Crédits LFI	2 365 108 875	1 457 493 573
Ouvertures et annulation	21 895 738	37 446 252
Crédits ouverts	2 387 000 613	1 494 939 825
Crédits consommés	2 333 036 737	1 488 753 625
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>100,93</i>	<i>102,57</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>98,64</i>	<i>102,14</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>97,74</i>	<i>99,59</i>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

#### a) Un problème récurrent de sous-budgétisation

Le programme 154 présente plusieurs **cas notoires de sous-budgétisation** en loi de finances initiale.

Ont ainsi été d'emblée sous-dotés des dispositifs tels que l'indemnité viagère de départ, les prêts bonifiés agricoles, les contrats d'agriculture durable (CAD) et les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), sous-dotation aggravée par la mise en réserve des crédits en début de gestion.

Votre rapporteur spécial observe que cette tendance peu conduire à des pratiques contestables. Il est ainsi regrettable :

- qu'aucune **budgetisation n'ait été effectuée en prévision du paiement de la moitié de l'astreinte prononcée** à l'encontre de la France par la Cour de justice des Communautés européennes en juillet 2005 dans l'affaire dite des « poissons sous taille »<sup>1</sup>, ce qui a conduit abonder de près de 29 millions d'euros l'action 6 du programme par dégel de la mise en réserve ;

- que **certaines opérateurs aient à recourir à l'emprunt pour pallier l'insuffisance de ressources budgétées**. Le CNASEA a ainsi emprunté 40 millions d'euros pour optimiser la mobilisation de crédits communautaires sur

<sup>1</sup> Voir les rapports d'information de Mme Fabienne Keller sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement n° 342 (2005-2006) et n° 322 (2006-2007).

les CAD, dont le taux de cofinancement passait de 60 % à 55 % au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

*b) Des aides « à guichet ouvert »*

Le programme 154 comporte en outre de **nombreux dispositifs d'aides « à guichet ouvert »**<sup>1</sup> **qu'il a été nécessaire d'abonder en cours d'exécution.**

Votre rapporteur spécial constate ainsi qu'ont dus être réévalués à la hausse les crédits destinés à la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA : + 6,4 millions d'euros de CP), au fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICA : + 2 millions d'euros), au plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et au plan végétal environnemental (+ 3,5 millions d'euros d'AE), ou encore au plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA 2 : + 12 millions d'euros en CP).

Il s'interroge sur la compatibilité de ces dispositifs avec le **caractère limitatif** des crédits votés par le Parlement et souligne à quel point il contribue à alimenter le décalage entre aides engagées et crédits disponibles et le **report de charges** qui en résulte.

*c) Rigidités de gestion et reports de charges*

La contrepartie directe de la sous-budgétisation et du poids des engagements antérieurs est une **capacité limitée à redéployer des crédits**, notamment pour faire face aux crises qui affectent fréquemment le secteur.

Le financement du plan d'avenir de la pêche a ainsi nécessité un **décret de virement de 13,2 millions d'euros** (dont 2 millions d'euros ont abondé la dotation aux contrats d'agriculture durable).

Par ailleurs, outre le fait que les gestionnaires ne tirent quasiment pas partie de la globalisation des crédits et n'aient recours à la fongibilité que de façon marginale, la mise en œuvre de la réserve de précaution et de la régulation budgétaire occasionne fréquemment une **insuffisance de crédits** pour les mesures jugées « non prioritaires ».

Ont particulièrement pâti de la régulation en 2006 les financements consacrés aux CAD-CTE, à la modernisation des bâtiments d'élevage et au PMPOA. Ces insuffisances de crédits se traduisent également par des **reports de charges en fin d'exercice évalués à 263 millions d'euros, contre 160 millions d'euros fin 2005.**

---

<sup>1</sup> Expression employée par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006.

## **B. VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS (PROGRAMME 227)**

### **1. Appréciation de la performance**

#### *a) Objectifs et indicateurs*

Il y a lieu de relever que les objectifs et indicateurs du programme 227 n'ont **pas connu d'évolution notable** entre les PAP 2006 et 2007, ce qui semblerait attester leur pertinence et leur fiabilité.

Votre rapporteur spécial relève pourtant que seuls 36 % des résultats sont au moins aussi bons que les prévisions.

#### *b) Résultats obtenus*

L'analyse des résultats développée par le responsable de programme, dont la portée doit être relativisée par la faible proportion d'indicateurs renseignés, laisse entrevoir un **bilan satisfaisant**.

Ce bilan s'appuie notamment sur une hausse de la production agricole sous signes officiels de qualité (objectif 1), tempérée par des **résultats relativement décevants en termes de progression de la production issue de l'agriculture biologique**, la consolidation de l'organisation des filières et l'amélioration de leur compétitivité (objectif 2), un accroissement de la présence française à l'international (objectif 3) et une mise en œuvre réussie des nouvelles règles de paiement des aides nationales et communautaires (objectif 4).

**Votre rapporteur spécial se félicite de ces résultats.** Il reconnaît toutefois par ailleurs que les réalisations inférieures à la prévision résultent souvent :

- de circonstances exceptionnelles (caractère particulier de la sécheresse 2006 ayant entraîné une hausse du délai moyen de mobilisation des aides d'urgence) ;

- de prévisions erronées (surestimation initiale de la part des superficies cultivées en agriculture biologique) ;

- ou de paramètres sectoriels ou conjoncturels (le très faible nombre de producteurs concernés par des démarches de regroupement résultant par exemple de la concentration de ces démarches dans le secteur des fruits et légumes, où les organisations de producteurs rassemblent un faible nombre d'adhérents).

## 2. Commentaires sur l'exécution

### Consommation des crédits

(en euros)

Programme 227	AE	CP
Crédits LFI	1 188 290 284	738 431 024
Ouvertures et annulation	368 552 199	393 017 833
Crédits ouverts	1 556 842 483	1 131 448 857
Crédits consommés	1 489 729 240	1 129 515 510
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>131,02</i>	<i>153,22</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>125,37</i>	<i>152,96</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>95,69</i>	<i>99,83</i>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Le programme 227 présente des mouvements en gestion importants, qui ont conduit à **majorer respectivement de 31 % et de 53 % les autorisations d'engagement et les crédits de paiement** ouverts en loi de finances initiale. Le rapport annuel de performances indique que ces mouvements « *ont permis d'engager des dossiers correspondant à des dépenses obligatoires et qui n'auraient pu être effectués sans apports complémentaires* ».

Selon votre rapporteur spécial, ce constat démontre que le programme 227, à l'instar du programme 154, pâtit d'une sous-budgétisation de certaines dépenses en loi de finances initiale et de la difficulté de redéployer ses moyens pour faire face aux crises.

#### a) Deux exemples de sous-budgétisation

Au titre de la sous-budgétisation, votre rapporteur spécial note en premier lieu **qu'aucune dotation n'a été prévue pour le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) au titre de la sécheresse de 2005, alors même que cette charge était certaine dès la programmation budgétaire initiale.**

Cette situation a conduit à abonder le dispositif de 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 97,8 millions d'euros de crédits de paiement en provenance de l'enveloppe consacrée à la part nationale de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA). Avant l'intervention de la loi de finances rectificative, l'Office de l'élevage a cependant été invité à servir cette aide sans restriction, ce qui l'a conduit à **recourir à l'emprunt pour un montant de 78.229.000 euros**, frais financiers compris.

Dans le même ordre d'idées, l'absence de dotation en loi de finances initiale pour financer les **refus d'apurement communautaire de la garantie agricole et les frais financiers** liés au préfinancement des aides du premier pilier de la PAC occasionnera un report de charges sur 2007 estimé à 163,4 millions d'euros.

*b) La difficile gestion des crises*

Votre rapporteur spécial observe en outre que le programme 227 n'est **pas « armé » pour faire face aux crises affectant le secteur.**

En effet, en l'absence de budget spécifique pour les crises conjoncturelles et dans l'impossibilité de redéployer des ressources sans mettre en difficultés les autres politiques du programme :

- le recours aux **décrets d'avance** a été nécessaire pour payer les aides dans le cadre des crises avicole, arboricole et viticole, pour un montant de 92 millions d'euros ;

- un **décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles** a abondé le programme de 9 millions d'euros au profit du FNGCA pour faire face à l'indemnisation des sécheresses 2005 et 2006.

**C. FORÊT (PROGRAMME 149)**

**1. Appréciation de la performance**

*a) Objectifs et indicateurs*

La moitié des indicateurs du programme 149 est renseignée dans le rapport annuel de performances 2006 et présente des résultats au moins aussi bons que la prévision.

Votre rapporteur spécial regrette en particulier que certains indicateurs demeurent non renseignés en raison de **l'indisponibilité des données<sup>1</sup>** au moment de la rédaction des rapports annuels de performance. Il s'interroge en particulier sur la pertinence de la démarche qui a conduit à retenir un indicateur (1.1) de valeur ajoutée du secteur « exploitations forestières et première transformation du bois » **dont les chiffres de réalisation 2006 ne seront connus qu'en 2008...**

*b) Résultats obtenus*

Exception faite de l'objectif 1 (accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois), qui ne peut être véritablement analysé faute de données suffisantes, les résultats obtenus dans le cadre du programme 149 sont satisfaisants.

Votre rapporteur spécial salue en particulier la **performance réalisée dans le cadre de l'objectif 4** (développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt), matérialisée par un taux d'extinction des feux de forêt naissants de 84 % contre 77 % en prévision.

---

<sup>1</sup> Les indicateurs 1.2 « pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel » et 2.2 « coût de gestion des forêts publiques » ne devraient être renseignés qu'au cours du second semestre 2007.

## 2. Commentaires sur l'exécution

### Consommation des crédits

(en euros)

Programme 149	AE	CP
Crédits LFI	292 951 369	301 789 345
Ouvertures et annulation	40 485 475	-8 831 368
Crédits ouverts	333 436 844	292 957 977
Crédits consommés	327 977 222	292 368 620
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>113,82</i>	<i>97,07</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>111,96</i>	<i>96,88</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>98,36</i>	<i>99,80</i>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Les nombreuses réserves émises au sein du rapport annuel de performances quant à la **complexité de la nomenclature d'exécution** et aux **erreurs d'imputation** par titre ou par destination rend délicate l'interprétation de l'exécution 2006.

Le responsable de programme reconnaît toutefois que **la gestion de ses crédits présente une réelle rigidité**, compte tenu du montant élevé d'engagements anciens et de l'obligation d'exécuter une large partie du programme par des montants de crédits de paiement égaux aux autorisations d'engagement.

Les observations principales intéressant l'exécution du programme 149 révèlent par ailleurs :

1) une tendance à la **sous-budgétisation** des crédits de paiement qui, combinée à la mise en réserve de précaution et aux annulations, a contribué à entraîner des **reports de charges évalués à 25,4 millions d'euros fin 2006** ;

2) une baisse des crédits affectés au programme entre 2005 et 2006, qui a **principalement pesé sur les dépenses d'intervention**, compte tenu du caractère incompressible des subventions pour charges de service public affectées aux opérateurs (63,3 % des crédits de paiement du programme).

### **D. CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE (PROGRAMME 215)**

#### **1. Appréciation de la performance**

##### *a) Objectifs et indicateurs*

Selon le responsable du programme 215, **seuls 3 indicateurs sur 9 sont exploitables et exploités** dans le rapport annuel de performances 2006. Cette relative « indigence » ne surprend pas votre rapporteur spécial, qui avait déjà souligné **l'excessive complexité et la faible lisibilité** du dispositif d'évaluation de

la performance du programme dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2006<sup>1</sup>.

*b) Résultats obtenus*

Le caractère fortement lacunaire des indicateurs associés aux objectifs du programme 215 n'empêche pas le rapport annuel de performances 2006 de souligner que « *tous les résultats obtenus montrent une amélioration de la gestion* », fondée sur une **simplification des structures et des procédures**. Le responsable de programme met notamment en valeur une plus grande efficacité des ETPT affectés à la gestion du personnel et des personnels des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, ainsi qu'une politique de rationalisation des achats.

En dehors des considérations développées dans le bilan stratégique, votre rapporteur spécial considère **que l'absence d'information ne lui permet pas de se prononcer sur la performance** du programme 215. Il prend acte de la **refonte importante des objectifs et indicateurs intervenue dans le cadre du projet annuel de performance 2007** et sera particulièrement attentif à ce que le nouveau dispositif permette une évaluation détaillée de ce programme.

## 2. Commentaires sur l'exécution

### Consommation des crédits

(en euros)

Programme 215	AE	CP
Crédits LFI	460 954 479	431 416 980
Ouvertures et annulation	46 554 255	41 291 622
Crédits ouverts	507 508 734	472 708 602
Crédits consommés	491 537 665	469 195 775
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>110,10</i>	<i>109,57</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>106,63</i>	<i>108,76</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>96,85</i>	<i>99,26</i>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Plusieurs motifs ont conduit à une **sous-exécution des dépenses de personnel**, tenant notamment au surcalibrage d'un transfert de crédits en provenance du ministère de l'écologie et du développement durable et de la contribution du ministère au compte d'affectation spéciale « Pensions », à un **nombre plus important que prévu de départs en retraite** et à des facteurs techniques (retards imputables à des nouvelles procédures de paiement ou à des erreurs de répartition entre titres).

La fongibilité asymétrique a porté sur 18.524.869 euros, essentiellement pour des raisons « **techniques** » tenant au remboursement de la mise à disposition d'agents des offices agricoles, à la participation du ministère au Fonds d'insertion

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 99, tome III, annexe 3 (2005-2006), de M. Joël Bourdin sur la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2006.

des personnes handicapées ou au transfert des mises à disposition aux établissements publics.

### **III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »**

#### ***A. APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE***

##### **1. Objectifs et indicateurs**

**Aucun des 4 indicateurs associés aux deux objectifs du programme 775 n'est à proprement parler exploitable**, dans la mesure où le PAP 2006 ne mentionnait aucune prévision chiffrée.

Votre rapporteur spécial observe par ailleurs que la structure de ce programme a connu une évolution dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, sa **séparation en deux programmes distincts** ayant été opérée afin de distinguer les opérations de développement agricole et rural structurantes et pluriannuelles des actions spécifiques d'innovation et de partenariat conduites dans le cadre d'appels à projets.

##### **2. Résultats obtenus**

Le seul résultat analysable du programme est relatif au nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable (indicateur 1.1), dont la comparaison des réalisations 2005 et 2006 dénote une **augmentation sensible**.

Votre rapporteur spécial ne peut, s'agissant des autres objectifs et indicateurs, que s'en remettre à l'enthousiasme du responsable de programme qui mentionne la contribution « *positive* » du compte à la réalisation des politiques gouvernementales ou l'« *excellente capacité* » de certains organismes à construire des projets de partenariat labellisés « unité mixte technologique ».

## **B. COMMENTAIRES SUR L'EXÉCUTION**

### **Consommation des crédits**

(en euros)

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Crédits LFI	135 460 000	110 900 000
Ouvertures et annulation	10 508 644	10 508 644
Crédits ouverts	145 968 644	121 408 644
Crédits consommés	124 754 910	99 691 024
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>107,76</i>	<i>109,48</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>92,10</i>	<i>89,89</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>85,47</i>	<i>82,11</i>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

L'exécution constatée dans le cadre du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » traduit une **sous-consommation sensible des crédits ouverts**, apparemment imputable aux **délais de « rodage »** propres au fonctionnement du nouveau compte.

Votre rapporteur spécial observe en effet qu'aucun crédit n'a été engagé ni consommé dans le cadre de l'appel à projets pour l'innovation et le partenariat, et que 80 % des 500.000 euros de crédits affectés à l'action support n'ont pas été consommés en raison de l'installation tardive du comité d'évaluation et des délais de rénovation du logiciel de suivi informatique des programmes financés.



**MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »  
ET COMPTES SPÉCIAUX  
« PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »  
ET « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »**

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » PARTICIPE A UNE POLITIQUE PLUS VASTE.....</b>	46
A. UNE AIDE FRANÇAISE EN LÉGÈRE HAUSSE DANS UN CONTEXTE GLOBAL DE BAISSÉ.....	46
B. LA MISSION NE TRADUIT QU'UNE FRACTION MINORITAIRE DE L'AIDE EFFECTIVE.....	47
<b>II. UNE EXÉCUTION RELATIVEMENT SATISFAISANTE.....</b>	48
A. APERÇU D'ENSEMBLE SUR L'EXÉCUTION DES DEUX PROGRAMMES.....	48
B. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT ».....	50
1. <i>La structure du programme a suscité certaines critiques.....</i>	50
2. <i>Une mesure de la performance qui pâtit de certains biais.....</i>	51
3. <i>La justification des principaux écarts entre prévision et réalisation.....</i>	52
C. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ».....	54
1. <i>Une performance qui ne peut être appréhendée que de manière très partielle et discontinue.....</i>	54
2. <i>La justification au premier euro.....</i>	56
3. <i>L'amélioration bienvenue de la situation financière des deux opérateurs.....</i>	61
<b>III. L'ABSENCE D'OPÉRATIONS SUR LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX ».....</b>	62
<b>IV. UNE EXÉCUTION MEILLEURE QUE PRÉVUE DE LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS ».....</b>	63
A. TROIS PROGRAMMES.....	63
B. UN SOLDE POSITIF LARGEMENT SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS.....	64
C. LA PERFORMANCE DE LA MISSION.....	65
D. DES ÉCARTS JUSTIFIÉS PAR DES ESTIMATIONS PRUDENTES, DES DÉPENSES MOINDRES QU'ESCOMPTEES ET DES ERREURS DE SAISIE.....	66

## I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » PARTICIPE A UNE POLITIQUE PLUS VASTE

### A. UNE AIDE FRANÇAISE EN LÉGÈRE HAUSSE DANS UN CONTEXTE GLOBAL DE BAISSSE

Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE en avril 2007, l'aide publique au développement (APD) des 22 pays membres de l'OCDE a affiché une baisse de 5,1 % en 2006 (soit 0,30 % du RNB global) avec 103,9 milliards de dollars. **En termes réels, il s'agit de la première diminution de l'APD depuis 1997.**

**Cette contraction avait cependant été anticipée<sup>1</sup>**, le niveau de 2005 (106,8 milliards de dollars) ayant été considéré comme exceptionnellement élevé en raison de l'ampleur des allègements de dette conclus dans le cadre du Club de Paris, en particulier en faveur de l'Irak (3 milliards de dollars) et du Nigeria (11 milliards de dollars). Si l'on fait abstraction de ces sommes, l'APD a fléchi de 1,8 % en 2006.

#### APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2006)

(en millions de dollars courants)

	2003	2004	2005	2006	Variation réelle 2005/2006*	APD/ PNB en 2006
Allemagne	6.784	7.534	10.082	10.351	0,9 %	0,36 %
Belgique	1.853	1.463	1.963	1.968	-2,7 %	0,50 %
Canada	2.031	2.599	3.756	3.713	-9,2 %	0,30 %
Danemark	1.748	2.037	2.109	2.234	2,9 %	0,80 %
Espagne	1.961	2.437	3.018	3.801	20,3 %	0,32 %
Etats-Unis	16.320	19.705	27.622	22.739	-20 %	0,17 %
<b>France</b>	<b>7.253</b>	<b>8.473</b>	<b>10.026</b>	<b>10.448</b>	<b>1,4 %</b>	<b>0,47 %</b>
Italie	2.433	2.462	5.091	3.672	-30 %	0,20 %
Japon	8.880	8.922	13.147	11.608	-9,6 %	0,25 %
Norvège	2.042	2.199	2.786	2.946	4,9 %	0,89 %
Pays-Bas	3.972	4.204	5.115	5.452	4,2 %	0,81 %
Royaume-Uni	6.282	7.883	10.767	12.607	13,1 %	0,52 %
Suède	2.400	2.722	3.362	3.967	15 %	1,03 %
Etats de l'Union europ.	37.130	42.910	55.745	58.902	2,7 %	0,43 %
<b>Total G7</b>	<b>49.983</b>	<b>57.578</b>	<b>80.492</b>	<b>75.138</b>	<b>-8,7 %</b>	<b>0,26 %</b>
<b>Total CAD</b>	<b>69.085</b>	<b>79.553</b>	<b>106.777</b>	<b>103.940</b>	<b>-5,1 %</b>	<b>0,30 %</b>

\* La variation en termes réels entre 2005 et 2006 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE

<sup>1</sup> Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au tome II du rapport n° 418 (2005-2006) sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

Les apports nets d'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne ont progressé de 23 % en termes réels, mais de 2 % hors allègements de dette au profit du Nigeria, pour s'établir aux alentours de 28 milliards de dollars. En part du RNB, **la France se maintient à son niveau de 2005 avec 0,47 %**, selon un rythme conforme à l'engagement, pris par le précédent Président de la République, d'un seuil de 0,5 % en 2007.

Les seuls pays qui ont atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par les Nations Unies sont la Suède (plus de 1 % du RNB), le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark, la France figurant en septième position. **En volume, la France figure au quatrième rang derrière les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni.** Les apports cumulés d'aide des 15 membres du CAD appartenant à l'Union européenne ont représenté 57 % de l'APD totale.

### ***B. LA MISSION NE TRADUIT QU'UNE FRACTION MINORITAIRE DE L'AIDE EFFECTIVE***

Pour mémoire, rappelons que les deux programmes 110 et 209 de la mission interministérielle « *Aide publique au développement* » (« mission APD »), respectivement mis en œuvre par la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du MINEFI et par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du MAE, s'inscrivent dans une logique complexe de « **cercles concentriques** ». Les différences de périmètre entre crédits budgétaires et aide notifiée au CAD tiennent :

- aux normes internationales de comptabilisation de l'aide, distinctes des normes budgétaires ;
- au fait qu'un volume important de dépenses ne peut être constaté qu'*ex post* (notamment l'écolage) ;
- à l'impact extra-budgétaire des prêts de l'AFD et des opérations de refinancement de la dette, retracé dans la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » et dans les découverts du Trésor et de la Coface ;
- et à la participation de plusieurs ministères techniques, en particulier les ministères de l'éducation nationale, de la recherche et de la défense, et des collectivités territoriales à des actions de coopération.

Selon le document de politique transversale associé au projet de loi de finances pour 2007, les dépenses comptabilisables en APD de la mission APD représenteraient ainsi en 2007 environ les deux tiers (64,1 %) de l'impact en APD de l'ensemble du budget général et **moins de la moitié (43,2 %) de l'effort global prévisionnel d'APD.**

Le financement hors budget général de la contribution française à la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) est assuré, à compter de 2007, par un prélèvement de 10 % sur la **taxe de solidarité sur les billets d'avion**, laquelle a rapporté sur le second semestre 2006 une recette de 45 millions d'euros, **soit un montant nettement inférieur à celui escompté**

(70 millions d'euros en 2006 et 200 millions d'euros en année pleine). La plus grande partie du produit de cette taxe doit être consacrée au fonds fiduciaire pour l'achat de médicament (UNITAID).

**Le RAP ne précise cependant pas l'affectation de cette recette** ; or elle ne doit *a priori* pas être destinée au remboursement de la première tranche de l'émission obligataire de l'IFFIm, puisque la première annuité (d'un montant de 20 millions d'euros) intervient à compter de 2007. En outre, **vo**tre rapporteur **spécial renouvelle ses doutes**, déjà exprimés dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2007, quant au **caractère suffisant du prélèvement** pour financer en 2007 cette première annuité.

## II. UNE EXÉCUTION RELATIVEMENT SATISFAISANTE

### A. APERÇU D'ENSEMBLE SUR L'EXÉCUTION DES DEUX PROGRAMMES

Compte tenu du niveau de consommation et des reports, **l'exécution de la mission peut être jugée assez satisfaisante**, bien qu'il eût été possible de mieux « calibrer » certaines dotations et de réduire les écarts entre prévision et exécution (cf. *infra*).

**Crédits votés, ouverts et consommés en 2006 sur la mission « Aide publique au développement »**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés
<b>Programme 110</b>	3.714,33	4.206,04	4.113,69	966,06	947,82	939,57
1 – Aide économique et financière multilatérale	1.707,28		2.072,26	612,01		616,34
2 – Aide économique et financière bilatérale	1.770,85		1.861,49	182,85		151,8
3 – Traitement de la dette des pays pauvres	236,2		179,94	171,2		171,44
<b>Programme 209</b>	2.143,36	2.197,43	2.261,42	2.014,84	2.057,65	2.050,32
1 – Animation et coordination de l'aide au dvpt	35,72		158,98	35,72		154,87
2 – Affirmation de la dimension culturelle du dvpt	178		223,5	177,58		174,35
3 – Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	141		111,47	146,29		79,84
4 – Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	972,96		667,91	530,47		550,88
5 – Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux	1.064,81		1.021,93	1.065,09		1.019,94
6 – Aide aux populations touchées par les crises	50,86	77,61	59,85	70,42		
<b>Total</b>	<b>5.867,69</b>	<b>6.403,47</b>	<b>6.375,11</b>	<b>2.981,06</b>	<b>3.005,47</b>	<b>2.989,89</b>

**Répartition par titre des ouvertures et annulations de crédits**

(en millions d'euros)

		Ouvertures		Annulations	
		AE	CP	AE	CP
Programme 110	Autres titres	492,9	2,96	1,19	21,19
Programme 209	Titre 2	47,2	47,2	0	0
	Autres titres	36,07	18,23	29,04	22,62
<b>Total</b>		<b>576,17</b>	<b>68,39</b>	<b>30,23</b>	<b>43,81</b>

Le niveau des **reports** de CP sur l'exercice 2007 pour l'ensemble de la mission est limité puisqu'il atteint **19,95 millions d'euros**, soit un montant proche de celui de l'exercice 2005 (20,8 millions d'euros) et 0,7 % des crédits ouverts, donc nettement inférieur au plafond de 3 % fixé par l'article 15 de la LOLF. **Le taux de consommation des CP est élevé avec 99,5 %**, dont 99,1 % pour le programme 110 et 99,6 % pour le programme 209.

Un total de **2.995 ETPT** a été consommé, intégralement imputé sur le programme 209, soit **136 emplois de moins** que dans la prévision issue de la loi de finances initiale (LFI) pour 2006 (cf. *infra*). L'utilisation de la **fongibilité asymétrique** ne fait pas l'objet de développements spécifiques dans le programme 110, du fait de l'absence de titre 2, et d'explications sommaires mais utiles dans le programme 209. La **fongibilité entre actions** a été plus largement utilisée sur le programme 209 que sur le programme 110, ce dernier étant il est vrai contraint par les engagements de versements multilatéraux.

Le **solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 est beaucoup plus élevé dans le programme 110 que le programme 209**, avec respectivement 3,17 milliards d'euros et 211,1 millions d'euros. Cette situation s'explique en grande partie par la reconstitution d'AP antérieures à 2006, non inscrites en AE dans la loi de finances initiale pour 2006 et liées aux « *difficultés issues de la transition entre la gestion 2005 et la gestion 2006 en mode LOLF* ».

Le programme 209 n'échappe pas non plus à ces difficultés, avec une restitution de consommation d'AE en 2006 qui ne correspond pas à celle issue du système d'information (cf. *infra*). **Le solde constaté sur le programme 110 conduit néanmoins votre rapporteur spécial à anticiper des difficultés de paiement en 2007 et 2008 sur ce programme.**

## **B. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »**

### **1. La structure du programme a suscité certaines critiques**

Le programme 110 est globalement contraint par des engagements de la France portant sur la **reconstitution et l'abondement de nombreux fonds multilatéraux** (action 1), qui représentent environ les deux tiers des CP. Le périmètre de ce programme n'a pas fait l'objet de critiques majeures du CIAP, mais son rapport d'audit n° 2007-R-58-01 de mars 2007 préconise le **transfert au programme 209**<sup>1</sup> des crédits de rémunération de l'Agence française de développement (AFD) selon un principe de rattachement de l'accessoire au principal, ainsi que la **réaffectation à d'autres programmes** de dépenses afférentes au domaine nucléaire et à l'outre-mer, comme de la subvention à l'ADETEF<sup>2</sup>, opérateur d'assistance technique du MINEFI dont 42 % de l'activité en 2006 (nombre de journées de mission) a été réalisée hors pays éligibles à l'APD.

A cet égard, **votre rapporteur spécial rappelle qu'il a contesté, dans ses deux derniers rapports budgétaires**<sup>3</sup>, **l'inscription au programme 110 des crédits de sécurité nucléaire** afférents au Fonds « sarcophage » de Tchernobyl, au *Northern dimension environmental partnership*, au Compte pour la sûreté nucléaire, et au volet bilatéral du partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes.

**Il estime cependant que le transfert au programme 209 de la rémunération de l'AFD n'est pas indispensable**, les avantages, en termes de lisibilité et de pilotage, nés du regroupement des différents éléments de rémunération dans le programme 110 (AFD et Natixis) étant au moins équivalents à ceux d'une vision unitaire dans le programme 209 des crédits versés à l'AFD. **De même, le transfert hors de la mission de la subvention de fonctionnement versée à l'ADETEF ne s'impose pas**, dès lors que cette structure – conformément au souhait de votre rapporteur spécial – intervient de façon majoritaire et croissante dans les pays du périmètre de l'APD.

La mission d'audit a également rappelé que le programme 110 ne couvrait qu'une partie des crédits que le MINEFI consacre à l'APD – les prêts transitant par le compte de concours financiers « *Prêts à des Etats étrangers* » – et estime que **le découpage du programme en trois actions suit davantage une logique de gestion et d'instruments que de finalités**. Un redécoupage apparaîtrait toutefois trop complexe.

---

<sup>1</sup> Le rapport de l'audit du programme 209, qui devait avoir lieu au deuxième trimestre 2007, n'était pas encore disponible lors de l'examen du présent projet de loi de règlement.

<sup>2</sup> Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières. L'ADETEF agit notamment dans des pays ne relevant pas du champ de l'APD, tels que la Russie et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Cf. rapports n° 99 (2005-2006) et n° 78 (2006-2007), tome III, annexes 4, sur les projets de loi de finances pour 2006 et 2007.

**Une ambiguïté naît du statut de l'AFD au regard de la LOLF**, puisqu'elle est, dans les faits, le principal opérateur du programme sans pour autant être identifiée comme tel au sens de la LOLF. L'audit relève ainsi qu'il s'agit d'une « *difficulté majeure et non résolue* ». Une convention-cadre avec l'Etat a été conclue début 2007, de même que deux contrats triennaux d'objectifs avec le MAE et le MINEFI, qui comportent respectivement 11 et 10 objectifs contribuant à décliner les orientations de la convention-cadre. Ces objectifs sont toutefois partiellement communs et ne traduisent pas une réelle articulation avec ceux des programmes 110 et 209.

**Il importe donc, soit de faire l'AFD un « opérateur LOLF » à part entière**, nonobstant son statut particulier d'établissement de crédit, **soit de mieux expliciter dans le PAP et le RAP la cohérence entre les objectifs et les axes du Plan d'orientation stratégique de l'Agence pour 2007-2011, comme la mise en œuvre par cette dernière des crédits budgétaires qui lui sont octroyés.**

## **2. Une mesure de la performance qui pâtit de certains biais**

Le rapport d'audit précité relève que « *les objectifs et indicateurs du programme 110 peinent à retracer les finalités de la mission et du programme en termes d'efficacité pour le développement* » et « *se caractérisent par l'absence de rattachement lisible et direct à la finalité même du programme* ». Votre rapporteur spécial estime que ce défaut structurel tient à la nature même de l'APD et à la difficulté traditionnelle de la mesure de ses effets, en particulier lorsque l'aide française transite par des fonds multilatéraux dont elle ne représente qu'une fraction minoritaire.

L'audit du CIAP relève que le deuxième objectif (« *Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement* ») ne s'appuie que sur un indicateur « *limité et de lecture incertaine* », relatif à la part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou un cadre régional. De fait, l'approche instrumentale du niveau d'harmonisation se révèle protectrice pour le donateur, mais « *se double d'un pari non démontré sur une meilleure efficacité des aides ainsi harmonisées* », constat que partage votre rapporteur spécial.

Le troisième objectif (« *assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* ») est en soi pertinent, mais **a plutôt trait à la bonne gestion qu'à l'impact des projets aidés**, et n'est donc pas spécifique à ce programme. Enfin le quatrième objectif (« *promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière* »), selon l'audit, vise légitimement le retour attendu par la France de sa politique d'aide **mais ne dispose pas des indicateurs appropriés.**

**Les 10 indicateurs** (réduits à 6 dans le PAP 2007) **sont dans l'ensemble bien renseignés et analysés**, à l'exception du premier, relatif à la part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des

fonds multilatéraux affectée aux secteurs prioritaires pour la France, qui est supprimé dans le PAP 2007<sup>1</sup>. **La plupart des cibles (6 sur 9) des indicateurs de performance sont cependant atteintes ou dépassées deux ans avant leur terme**, ce qui illustre tant le manque d'ambition des cibles que la réussite de certaines actions.

Les résultats des indicateurs appellent les observations et constats suivants :

- la part des financements multilatéraux consacrée à l'Afrique subsaharienne et à la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) a sensiblement augmenté (respectivement 53,6 % et 60,4 %) ; en revanche celle octroyée aux PMA s'est stabilisée à 51,2 %<sup>2</sup> ;

- l'effet de levier de l'AFD (montant d'aide apportée sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat) est stable à 3 depuis 2004 (2,3 en 2001) et est maintenu comme objectif sur la période 2007-2011 dans le nouveau Plan d'orientation stratégique de l'Agence. **Cet indicateur ne présente donc guère d'intérêt à l'heure actuelle ;**

- la 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 est légèrement inférieure aux prévisions avec respectivement 72 % et 81 %, mais s'inscrit, s'agissant de l'AFD, dans une tendance haussière à moyen terme, **ce qui témoigne de l'amélioration du suivi et de la qualité<sup>3</sup> de son portefeuille de projets.**

### 3. La justification des principaux écarts entre prévision et réalisation

La justification au premier euro de l'exécution, en particulier la justification des écarts entre prévision et réalisation et des redéploiements de crédits effectués, est globalement satisfaisante, bien que certaines **imprécisions** puissent être relevées.

Des « *raisons techniques* » ou « *problèmes techniques de délais de paiement en fin d'année* » sont ainsi invoqués pour justifier le non paiement de certaines échéances en 2005 (contribution étalée à l'augmentation de capital de la Banque ouest-africaine de développement) ou des sous-consommations de crédits (bonifications des concours aux Etats étrangers au profit de l'AFD, report de paiement d'une petite partie de la rémunération de Natixis en fin d'exercice). Des

---

<sup>1</sup> Conformément aux observations formulées par votre rapporteur spécial, le nombre desdits secteurs prioritaires étant trop élevé pour que la part in fine calculée rende l'indicateur pertinent et significatif.

<sup>2</sup> En particulier du fait de montants importants d'aide octroyés par la Banque mondiale au Pakistan, à la suite du tremblement de terre d'octobre 2005.

<sup>3</sup> La part des projets de l'AFD jugés au moins satisfaisants (notés A ou B) dans la réalisation de leurs objectifs de développement s'est révélée en 2006 très supérieure à la prévision, avec 80 % au lieu de 70 %. L'interprétation doit cependant reposer sur une tendance de long terme, compte tenu de la relative étroitesse de l'échantillon.

crédits de l'action 2 relevant des transferts aux collectivités territoriales (18,2 millions d'euros), et des crédits de l'action 3 relevant des transferts aux autres collectivités (82.126 euros), ont également été **imputés par erreur** sur les transferts aux entreprises.

Concernant les CP, **les principaux facteurs d'écart entre prévision et exécution sont les suivants :**

- une augmentation non anticipée de tirages du FMI sur la bonification FRPC<sup>1</sup> et une variation des taux d'intérêt (occasionnant une surconsommation de 1,77 million d'euros), et un effet de change favorable (403.200 euros) sur le paiement en dollars de la contribution annuelle à la Société interaméricaine d'investissement ;

- le paiement anticipé (4,5 millions d'euros) d'une partie de la première échéance due au Fonds africain de développement au titre de la compensation des annulations de dette multilatérale (initiative du sommet du G8 à Gleneagles en juin 2005). **Votre rapporteur spécial s'étonne de ce paiement anticipé**, alors que la participation française au dispositif de compensation a été globalement révisée à la baisse de près de 40 millions d'euros. Parallèlement, le retard pris par les négociations sur le contrat de mise en œuvre du projet financé par le **Fonds du sarcophage de Tchernobyl** a conduit au non-versement de la contribution française qui avait été budgétée pour le même montant (4,5 millions d'euros). De même, les négociations sur la reconstitution du fonds fiduciaire sur le soutien aux pays pauvres très endettés (PPTE) ont pris du retard et devaient aboutir en juin 2007 ;

- la création en juillet 2006 du **Mécanisme international temporaire au profit des territoires palestiniens**, géré par l'Union européenne (2 millions d'euros de contribution française imputée sur le programme 110), et le traitement de sortie de l'initiative PPTE du Rwanda (5 millions d'euros) à la suite de l'accord bilatéral conclu le 21 février 2006 ;

- une **sous-estimation manifeste de la rémunération due à l'AFD** (31,32 millions d'euros au lieu de 21,5 millions d'euros) au titre de ses interventions d'aide bilatérale, en particulier dans le cadre des contrats de désendettement-développement (C2D), qui ont été sous-budgétés dans le programme 209 (cf. *infra*). Une fraction de ce surcroît de rémunération est également liée à une activité de l'Agence en 2005 plus forte qu'escomptée ;

- des retards sur le démarrage de certaines études du **FASEP**. Inversement, un versement de 5 millions d'euros, non prévu dans le PAP, a été effectué **au profit de l'Institut Pasteur de Montevideo** ;

- des **prélèvements sur les ressources propres de l'AFD, à hauteur de 35 millions d'euros**, pour financer des bonifications outre-mer, l'aide précitée aux territoires palestiniens et des aides budgétaires au profit de Haïti et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

---

<sup>1</sup> *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance.*

S'agissant de l'ADETEF, opérateur unique sur ce programme, la subvention du MINEFI (4,55 millions d'euros) a été conforme aux prévisions, mais **les ressources propres** (dont la composition gagnerait à être précisée) **se sont révélées inférieures de près de 2,2 millions d'euros au produit escompté**, tout en représentant près des trois quarts des ressources globales de l'opérateur.

### **C. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »**

#### **1. Une performance qui ne peut être appréhendée que de manière très partielle et discontinue**

##### *a) Une articulation perfectible avec le programme 110*

Votre rapporteur spécial a déjà émis dans son rapport budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2007 certaines **critiques sur le périmètre du programme 209**, régi par une logique géographique : les actions de promotion de la culture française et de la francophonie, qui ne constituent pas réellement de l'APD, auraient vocation à rejoindre le programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », et les dons privés aux ONG humanitaires devraient être comptabilisés dans la dépense fiscale affectée à la mission APD.

Dans son audit précité sur le programme 110, **le CIAP juge que la cohérence des indicateurs des deux programmes est imparfaite :**

- les objectifs 1 (« *Contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable* ») et 4 (« *Faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable et de biens publics mondiaux au sein des organisations et des conférences internationales* ») sont moins explicites que ceux du programme 110 ;

- les dates cibles (2008 et 2010) diffèrent entre les deux programmes sans justification particulière ;

- la mesure de la qualité des projets aidés ne fait l'objet d'aucune mention dans le programme 209, en particulier s'agissant des projets du Fonds européen de développement (FED), dont la France est le premier contributeur. Un nouvel indicateur est toutefois prévu dans le PAP 2008.

L'audit souligne ainsi qu'apparaît « **un défaut évident de rapprochement au moment de la préparation des deux PAP** ». Votre rapporteur spécial ajoute que l'indicateur 1.1 (proportion de l'aide gérée par le MAE dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les PMA et la ZSP) **n'a qu'un intérêt limité** puisqu'il relève d'une vision ministérielle et instrumentale, celle de l'aide-projet du MAE<sup>1</sup>, alors qu'une

---

<sup>1</sup> Certes l'indicateur prend aussi en compte l'aide-projet de l'AFD, qui représente une part importante de l'aide, mais exclut les FSP mobilisateurs et régionaux et les autres vecteurs d'aide bilatérale utilisés par le ministère.

part croissante de l'aide française consiste en de l'aide-programme, des contributions au FED et des refinancements de dette.

*b) Des indicateurs insuffisamment renseignés et pérennes*

Indépendamment de ces incohérences, la mesure de la performance du programme 209 est difficile compte tenu du **faible nombre d'indicateurs renseignés dans le RAP** (5 sur 14, dont 3 le sont intégralement, et la valeur cible n'est mentionnée que dans 6 cas sur 14). Plus de la moitié des indicateurs n'ont pas été repris dans le PAP 2007 (proportion de l'aide gérée par le MAE affectée aux principales priorités sectorielles françaises<sup>1</sup>, et proportion de l'aide bilatérale française consentie à des organisations régionales en Afrique subsaharienne) ou ont été modifiés<sup>2</sup>, ce qui introduit une discontinuité qui n'incite pas à l'exhaustivité.

D'autres indicateurs requièrent un **décal prolongé**, de un voire deux ans<sup>3</sup>, pour en mesurer l'exécution, **bien que cet argument soit parfois avancé de façon excessive ou incohérente**<sup>4</sup>. Enfin l'indicateur 5.1 sur le ratio d'efficience du réseau de coopération et d'action culturelle, particulièrement utile, n'est encore qu'en phase d'expérimentation dans quatre postes et ne sera que progressivement généralisé; **il ne devrait donc pas être pleinement opérationnel avant plusieurs années.**

**Ces difficultés méthodologiques illustrent également la complexité excessive et le caractère peu adapté de certains indicateurs**, comme les lacunes en matière de collecte de données et de *reporting* structuré au sein de la DGCID. Parmi les indicateurs exploitables pour les exercices 2005 et/ou 2006, votre rapporteur spécial relève que :

- la proportion en 2005 de l'aide gérée par le MAE dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les PMA et la ZSP **diminue par rapport à 2004, contrairement aux objectifs affichés par le CICID**, en raison du ralentissement des décaissements lié aux transferts de compétences sectorielles à l'AFD, de l'aide humanitaire consacrée aux pays touchés par le tsunami, et de l'augmentation de l'aide transitant par le canal multilatéral ;

- le taux de projets associant des ONG et des collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers est inférieur aux prévisions en 2006, mais se

---

<sup>1</sup> Qui était redondant avec un indicateur peu pertinent du programme 110, cf. supra.

<sup>2</sup> Amélioration de l'accès à l'éducation de base ; amélioration de la gouvernance de certains pays ; nombre d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues ; taux de projets associant des ONG et collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers ; part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA.

<sup>3</sup> Les chiffres définitifs pour 2005 de l'indicateur 1.2 relatif à l'éducation de base n'étaient ainsi pas disponibles au deuxième trimestre 2007.

<sup>4</sup> Ainsi pour l'indicateur 4.1 relatif à la part de l'APD allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA, il est précisé que les données fournies par l'OCDE ne seront disponibles qu'en décembre 2007. Le commentaire de l'indicateur 1.1 indique par ailleurs que les données définitives de l'APD française pour 2006 ne seront connues qu'en septembre 2007, lorsque la déclaration d'APD aura été définitivement arrêtée. **Des données provisoires sur l'aide internationale sont néanmoins consultables sur le site de l'OCDE dès avril.**

**situe depuis 2004 à un niveau stable et élevé (environ 93 %), ce qui relativise la pertinence de cet indicateur.** De fait, sa méthodologie a été revue dans le PAP 2007 et aboutira à des résultats plus restrictifs ;

- le taux de qualité des programmes de recherche partenariaux<sup>1</sup> se révèle d'emblée **très supérieur aux prévisions du PAP 2007** (respectivement 29,9 % et 20 %), pour une cible elle-même modeste puisqu'elle est de 17 % (atteinte dès 2004...). **Les résultats sont donc peu significatifs** et il est nécessaire de revoir la valeur cible à la hausse, ce qui est admis dans le RAP, voire de réviser la méthodologie de notation des projets ;

- le nombre de sections scolaires bilingues et d'élèves inscrits a connu une très forte hausse (2.683 sections pour une prévision de 314) mais **à périmètre non constant**, du fait de la prise en compte des 2.327 sections bilingues au Liban. **L'augmentation sensible des effectifs inscrits en cours de langue des centres culturels**, supérieure aux prévisions de plus de 10 %, traduit les résultats encourageants de la stratégie de développement de l'enseignement du français auprès des élites d'Afrique et du Maghreb, mais appelle là aussi un **relèvement de la valeur cible**, trop timorée avec 115.000 personnes.

## **2. La justification au premier euro**

### *a) La sous-estimation des dépenses de personnel*

S'agissant des dépenses de personnel de titre 2, il importe de relever un **volume d'ETPT nettement inférieur aux prévisions**, avec 2.995 emplois pour un plafond de 3.131 ETPT. La consommation moyenne se révèle inférieure au plafond pour les catégories des contrats à durée déterminée et volontaires internationaux (consommation à hauteur de 96 %), des militaires et des recrutés locaux.

Votre rapporteur spécial déplore que les flux d'entrées et de sorties des effectifs ne soient pas disponibles, et constate que la sous-consommation de l'assistance technique (AT), expliquée dans le RAP par l'anticipation des transferts au profit de l'AFD, **n'empêche pas certains postes<sup>2</sup> de connaître de sérieuses difficultés liées à la discontinuité des recrutements d'AT**, qui conduisent à des retards dans l'exécution des projets FSP.

En revanche, **les crédits de titre 2 (AE = CP) se sont révélés fortement sous-évalués en loi de finances initiale** et ont nécessité un rééquilibrage à hauteur de 47,2 millions d'euros<sup>3</sup>, soit 23,3 % de la dotation initiale du titre, réalisé par deux décrets d'avance pris en août et décembre 2006. **Le coût moyen des**

---

<sup>1</sup> Soit le nombre de projets bénéficiant de la meilleure note possible sur le nombre de projets éligibles à la notation.

<sup>2</sup> Notamment au Cambodge, ainsi qu'il l'a constaté lors d'une récente mission de contrôle sur pièces et sur place, effectuée fin mars 2007.

<sup>3</sup> Par prélèvement sur les programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui s'étaient révélés sur-dotés.

**contractuels avait en particulier été sous-estimé** et s'est finalement révélé près de deux fois supérieur à celui imputé sur le programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* », compte tenu de l'indice de rémunération et de l'indemnité de résidence pour « pays difficiles ». **Votre rapporteur spécial considère qu'une telle erreur peut être attribuée à la transition en « mode LOLF »**, et ne devra donc pas se reproduire en 2007-2008.

Compte tenu des ajustements intervenus en cours de gestion, le solde en fin d'exercice s'établit à 3,2 millions d'euros (soit une consommation de 98,7 %), **dont seule une fraction minoritaire (1,2 million d'euros) a été utilisée par fongibilité asymétrique** au profit de projets du FSP.

*b) Des écarts qui relèvent d'erreurs ou de choix parfois peu justifiés*

Comme sur le programme 110, une grande partie des écarts s'explique par des différences de répartition de crédits comptables et entre catégories de dépenses ou actions :

- des **erreurs d'imputation** en loi de finances initiale, entre actions<sup>1</sup> ou au sein des dépenses de fonctionnement du titre 3<sup>2</sup> ;

- des **contraintes techniques** afférentes au financement sur titre 3 des établissements culturels à autonomie financière<sup>3</sup> ;

- des **choix** portant sur le regroupement de certains crédits qui avaient été initialement ventilés en loi de finances<sup>4</sup>, ou sur le financement de travaux dans divers établissements culturels à autonomie financière par prélèvement sur le compte d'affectation spécial dédié<sup>5</sup>, et non sur des AE et CP pour immobilisations corporelles de l'Etat budgétés dans le programme 209.

---

<sup>1</sup> Une partie des AE et CP des bourses, missions et invitations (97,67 millions d'euros en CP), a été imputée par erreur en début de gestion sur l'action 1 (action support), au lieu d'être répartie sur les autres actions « politiques ». De même, 14,85 millions d'euros de crédits au profit de projets FSP ont été imputés en gestion sur l'action 5 au lieu de l'action 4.

<sup>2</sup> Sur l'action 2, la quote-part de subvention à CulturesFrance, soit près de 7 millions d'euros, a été imputée sur les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, au lieu des subventions pour charges de service public.

<sup>3</sup> Les crédits d'intervention des actions 2 et 3 consacrés à ces établissements (6,9 millions d'euros), initialement inscrits sur le titre 6, ont été imputés en gestion sur le titre 3 du fait de l'existence d'un seul compte de liaison de titre 3 pour cette dotation.

<sup>4</sup> Certaines dépenses de titre 2 (frais de voyage pour installation ou pour congés annuels, indemnité de changement de résidence...) ont ainsi été regroupées en exécution dans l'action 1 « Animation et coordination de l'aide au développement » après avoir été ventilées entre les actions 2, 3 et 4 dans le PAP.

<sup>5</sup> Il s'agit du compte sur lequel sont reversés les produits des ventes de biens immobiliers appartenant à l'Etat.

Votre rapporteur spécial relève que **la quote-part de subvention à CulturesFrance**, outre une erreur d'imputation comptable (cf. *supra*), **s'est manifestement révélée supérieure de 13,1 % à la dotation inscrite en LFI**, avec 6,98 millions d'euros contre 6,17 millions d'euros. Cependant **au niveau agrégé**, donc en incluant la quote-part du programme 185 de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », la subvention budgétaire a diminué de 1,5 % et **les ressources de l'opérateur ont augmenté de 5 %** par rapport aux prévisions, en raison de la forte hausse du mécénat.

Le « psychodrame » auquel avait donné lieu à l'automne 2006 la réduction de crédits adoptée par le Sénat<sup>1</sup> dans la loi de finances pour 2007, afin de tenir compte de l'accroissement du mécénat et de conforter les gains de productivité né du processus de fusion, n'en est que plus regrettable. En outre, votre rapporteur spécial se demande si cette sur-dotation, par voie d'abondement puis éventuellement de report, n'aurait pas permis de compenser la réduction de crédits adoptée pour 2007, **en contradiction avec la volonté du Parlement, qui se fondait sur les conclusions d'une enquête réalisée par la Cour des comptes** à la demande de votre commission des finances<sup>2</sup>.

*c) Les difficultés persistantes de prévision des versements au profit du FED et des C2D*

Deux postes de dépenses, qui suscitent une vigilance particulière de votre rapporteur spécial, ont également donné lieu à des **écarts plus ou moins justifiés et qui illustrent une certaine « désynchronisation des cycles »** :

- après avoir été sous-estimés de 13 millions d'euros en 2005, **les appels à contribution du FED** (662,59 millions d'euros<sup>3</sup>, soit environ un tiers des CP du programme) **se sont révélés**, selon les explications fournies pour l'action 5, **inférieurs de 11,31 millions d'euros au montant estimé en LFI**. Cette diminution de la contribution au FED a permis de compenser les annulations de crédits, de supporter la réserve légale de début d'exercice et de financer, dans le cadre de la **fongibilité** des crédits de titre 6, d'autres opérations, notamment des projets du FSP. Le solde a ainsi été redéployé sur les actions 2, 3 et 4, mais les affectations correspondantes ne sont pas précisées dans le RAP.

Les crédits inscrits au titre du FED sont par nature évaluatifs – les versements effectifs étant fonction des appels de fonds – et l'écart mentionné témoigne à la fois d'une certaine prudence (surestimation) et d'une marge acceptable (1,7 % de la contribution effective) compte tenu de l'importance du montant. **Une incertitude subsiste néanmoins sur le montant réel de cette surestimation**, dans la mesure où le PAP 2006 mentionnait l'inscription de 726 millions d'euros en CP (soit un écart de 63,4 millions d'euros), et où le RAP fait référence à l'utilisation d'un reliquat supplémentaire de 9 millions d'euros au profit de l'action 6 ;

---

<sup>1</sup> 200.000 euros sur le programme 209 et 300.000 euros sur le programme 185.

<sup>2</sup> Cf. le rapport d'information « CulturesFrance : des changements nécessaires » n° 61 (2006-2007) du 8 novembre 2006, par MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, rapporteurs spéciaux.

<sup>3</sup> Dont 13,5 millions d'euros de reports au titre des contributions pour l'exercice 2005.

- après avoir été largement surestimés en 2005 et ainsi que le craignait votre rapporteur spécial dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2006, **les versements au titre des contrats de désendettement-développement – C2D** (63,87 millions d’euros<sup>1</sup> imputés sur l’action 4) **se sont révélés plus de quatre fois supérieurs au montant inscrit en LFI**, compte tenu du décalage de la signature du C2D avec le Cameroun<sup>2</sup>, qui représente des montants très importants (537 millions d’euros sur 5 ans). Cette discordance a nécessité un redéploiement de 49,5 millions d’euros à partir de la réserve de précaution de 5 % constituée en début d’exercice.

Le bilan stratégique mentionne cette sous-évaluation en LFI, mais **la justification au premier euro correspondante** (dans l’action 4) **est quasiment absente**. Ne figure en particulier aucune information sur les difficultés rencontrées en cours de gestion sur le versement de la première tranche du C2D au profit du **Cameroun**, ni sur les autres versements effectués dans le cadre de contrats signés antérieurement.

Votre rapporteur spécial admet que les prévisions de décaissements sur les C2D comportent un aléa élevé, qui devrait toutefois s’atténuer à mesure que les contrats les plus importants auront été signés, mais considère que les prévisions inscrites dans le PAP 2006 relevaient de l’erreur manifeste – ou volontaire compte tenu des contraintes budgétaires – d’appréciation.

*d) L’augmentation conforme aux engagements présidentiels de certaines dépenses*

**Votre rapporteur spécial regrette que le RAP ne fournisse pas une évaluation consolidée des crédits consacrés aux projets du FSP**. Il les évalue à au moins<sup>3</sup> 157,96 millions d’euros en AE et 138,55 millions d’euros en CP, ce qui est **conforme aux prévisions inscrites dans le PAP 2006** (150 millions d’euros en AE et 138,7 millions d’euros en CP).

Une attention plus particulière peut également être portée à **quatre postes spécifiques de dépenses**, représentatifs des nouvelles tendances de l’aide française comme d’événements imprévus :

- les versements au **Fonds mondial pour le sida**, la tuberculose et le paludisme (imputés sur l’action 5) ont atteint 213,75 millions d’euros, soit un montant inférieur à la contribution prévisionnelle. Le **solde de 11,25 millions d’euros a été versé sur la gestion 2007** pour respecter l’engagement de la France, qui porte sur 300 millions d’euros en 2007 ;

---

<sup>1</sup> On peut d’ailleurs relever que les prévisions de décaissement sur le programme 110 (en tant qu’élément d’assiette de la rémunération de l’AFD) dans le PAP 2006, se sont finalement révélées beaucoup plus proches de la réalité que celles – très différentes – qui figuraient dans le programme 209.

<sup>2</sup> Initialement prévue en 2005, la signature de ce contrat est finalement intervenue le 22 juin 2006.

<sup>3</sup> Compte tenu, notamment, de la non-ventilation des appuis à la recherche entre le FSP et le hors FSP.

- **les dépenses au titre de la coopération non-gouvernementale ont dépassé 80 millions d'euros** (soit un montant supérieur à celui inscrit dans le PAP 2007, de 78,7 millions d'euros), dont 47 millions d'euros mis en œuvre par la Mission d'appui à l'action internationale des ONG, dans la continuité de l'engagement du précédent Président de la République de les doubler entre 2004 et 2009. A ces subventions s'ajoutent les financements de l'AFD, ce qui devrait permettre d'atteindre l'objectif fixé par le CICID de juin 2006, d'un montant global de concours de 94 millions d'euros en 2006.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'au-delà de la réorganisation bienvenue du dispositif d'octroi des financements du ministère des affaires étrangères aux ONG françaises, dans la continuité de l'enquête réalisée, à la demande de votre commission des finances, par la Cour des comptes fin 2005, **il est nécessaire que la DGCID dispose d'une vision consolidée des associations les plus efficaces sur place**, selon la perception qu'en ont les services de coopération ;

- **les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies ont fortement augmenté pour atteindre 83,7 millions d'euros**, conformément aux engagements du précédent Président de la République pris en juillet 2003, portant sur une augmentation de ces contributions de 60 millions d'euros sur la période 2005-2007, et aux recommandations qui avaient été formulées dans le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères, remis en décembre 2002 ;

- enfin **les opérations en faveur du Liban durant l'été 2006 ont mobilisé 8 millions d'euros** sur l'action 6 « *Aide aux populations touchées par les crises* », dont le **taux de consommation s'élève à 153,1 % en AE et 116,7 % en CP**, compte tenu du caractère non prévisible d'une large part des dépenses de cette action. Cette aide à la restructuration du Liban a été répartie à parité entre le règlement de contributions annoncées par la France en faveur de quatre agences des Nations Unies et la conduite d'opérations d'urgence par la Délégation à l'action humanitaire.

### 3. L'amélioration bienvenue de la situation financière des deux opérateurs

Deux opérateurs, le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale (FCI) et l'association EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, qui doit fusionner avec Edufrance pour donner naissance à CampusFrance), sont rattachés au programme 209. **Votre rapporteur constate avec satisfaction que leur situation financière, critique en 2005 pour FCI ainsi qu'il l'avait relevé à l'occasion d'une mission de contrôle<sup>1</sup>, s'est améliorée en 2006.**

#### Prévision et exécution des ressources et dépenses de FCI et EGIDE en 2006

(en milliers d'euros)

		FCI			EGIDE		
		Prévision	Exécution	Evolution	Prévision	Exécution	Evolution
<b>Ressources</b>	Subvention de l'Etat	500	478	- 4,4 %	0	0	-
	Autres subventions et dotations	0	660	N.S.	0	0	-
	Ressources propres et autres	8.848	8.749	-1,1 %	18.062	19.056	5,5 %
	<b>Total</b>	<b>9.348</b>	<b>9.887</b>	<b>5,8 %</b>	<b>18.062</b>	<b>19.056</b>	<b>5,5 %</b>
<b>Dépenses</b>	Personnel	1.199	964	-19,6 %	11.681	12.595	7,8 %
	Fonctionnement	8.055	7.672	-4,8 %	5.595	5.410	-3,3 %
	Investissement	10	6	- 40 %	914	950	3,9 %
	<b>Total</b>	<b>9.264</b>	<b>8.642</b>	<b>-6,7 %</b>	<b>18.190</b>	<b>18.955</b>	<b>4,2 %</b>
<b>Différentiel ressources / dépenses</b>		<b>84</b>	<b>1.245</b>	<b>x 14,8</b>	<b>-128</b>	<b>101</b>	<b>N.S.</b>

Grâce à une restructuration de ses charges de personnel (notamment par transformation de recrutements d'emplois de direction en emplois de gestion moins rémunérés) et à une subvention supplémentaire de l'Etat de 660.000 euros, **FCI est parvenu à dégager un excédent de 1,25 million d'euros**, contre 84.000 euros prévus dans le PAP 2006. En revanche, si EGIDE a été confronté à un niveau de dépenses supérieur aux prévisions, compte tenu de la réintégration de certaines charges, la progression de 5,5 % de ses ressources propres a permis de dégager en fin d'exercice un excédent de 101.000 euros, et non pas le déficit anticipé.

<sup>1</sup> Cf. le rapport d'information « Opérations de contrôle budgétaire effectuées dans le Pacifique, les Grandes Antilles et auprès du GIP France Coopération Internationale » n° 346 (2005-2006) du 11 mai 2006.

### III. L'ABSENCE D'OPÉRATIONS SUR LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

La mission hors budget général « *Accords monétaires internationaux* » est un compte de concours financiers doté de crédits évaluatifs qui retrace, en recettes et en dépenses, **les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.**

Cette mission comportait dans la loi de finances pour 2006 un seul **programme 811** « *Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international* ». En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006, qui a notamment déclaré non-conformes à la LOLF les missions mono-programmes, ce programme a ensuite été **scindé en trois programmes**<sup>1</sup>, à compter de la loi de finances pour 2007, dédiés aux relations avec les trois unions monétaires régionales de la Zone franc, situés en Afrique subsaharienne.

**Aucun objectif ni indicateur n'est associé au programme 811**, dans la mesure où le responsable de programme ne dispose pas de réels leviers d'action puisque les mécanismes de la Zone franc sont prévus par des traités internationaux qui s'imposent à lui.

Compte tenu du niveau des avoirs extérieurs actuellement détenus par les banques centrales de la Zone franc et de la très faible probabilité que la garantie de l'Etat ait à jouer au profit de l'une ou l'autre des banques centrales, **ce programme n'était doté d'aucun crédit en loi de finances initiale pour 2006.** Dans l'hypothèse où les comptes d'opérations deviendraient déficitaires, les sommes versées par la France ne seraient toutefois pas comptabilisables en aide publique au développement (APD).

**La garantie de convertibilité ne s'est pas exercée en 2006 et aucun mouvement de crédit n'a donc été réalisé en exécution.**

---

<sup>1</sup> Le programme 811 « Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine », le programme 812 « Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale », et le programme 813 « Relations avec l'Union des Comores ».

#### IV. UNE EXÉCUTION MEILLEURE QUE PRÉVUE DE LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

##### A. TROIS PROGRAMMES

La mission « *Prêts à des Etats étrangers* », compte de concours financiers doté de crédits évaluatifs du titre 7 (dépenses d'opérations financières), est composée de **trois sections** présentées sous forme de programmes :

- le **programme 851** « *Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure* ». Ce programme a pour finalité la mise en oeuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents (comptabilisée en APD), *via* des prêts concessionnels destinés à financer des projets participant au développement économique des pays emprunteurs et dont la réalisation fait appel à des biens et prestataires français. Rappelons que la Réserve pays émergents (RPE), qui a succédé aux anciens protocoles du Trésor, ne repose sur la définition *a priori* d'une enveloppe par pays, mais **sur une logique de projets**, qui donnent lieu à des « tirages » pluriannuels en fonction de leur réalisation ;

- le **programme 852** « *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* », qui correspond à l'ancien compte spécial du Trésor n° 903-17<sup>1</sup>, supprimé par la loi de finances pour 2006. Il contribue à la **politique française d'annulation et de traitement de la dette** des pays les moins avancés et certains pays à revenu intermédiaire, dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ), des programmes décidés par le Club de Paris et des traitements bilatéraux plus favorables. Outre le programme 852, les prêts concourant à l'APD française exercent également un impact sur l'action 5 « *Autres garanties* » du programme 114 « *Appels en garantie de l'Etat* » de la mission du budget général « *Engagements financiers de l'Etat* » ; les remboursements en intérêts sont quant à eux imputés sur le compte 901-540 du budget général.

Pour de plus amples détails sur les modalités de refinancement de la dette, les dispositifs bi- et multilatéraux existants et le mode de comptabilisation en APD, on pourra utilement se référer aux commentaires de votre rapporteur spécial figurant dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2007<sup>2</sup> ;

- le **programme 853** « *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers* », qui correspond au chapitre 3 (article 10) de l'ancien compte spécial du Trésor n° 903-07<sup>3</sup>. Ce programme, qui est symétrique à l'action n° 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* », correspond à la mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des

---

<sup>1</sup> Intitulé « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

<sup>2</sup> Rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 4.

<sup>3</sup> Intitulé « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social ».

conditions très privilégiées (trente ans dont dix ans de différé et un taux d'intérêt de 0,25 %). Elle permet l'adossement intégral des prêts octroyés par l'AFD à des Etats ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, et la constitution par l'Agence de provisions pour risque commercial au titre des prêts concessionnels non souverains accordés au secteur privé, grâce au différentiel de taux avec les émissions obligataires de l'AFD.

### **B. UN SOLDE POSITIF LARGEMENT SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS**

L'exécution de la mission se révèle largement meilleure que les prévisions, avec un **solde créditeur de près de 800 millions d'euros, plus de deux fois supérieur aux estimations** très prudentes de la loi de finances initiale pour 2006.

#### **Equilibre des CP du compte en prévision et en exécution**

(en euros)

Programmes	LFI			Exécution		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
851 – Prêts à des Etats étrangers de la RPE	427.000.000	150.000.000	277.000.000	479.765.431	65.467.237	414.298.194
852 – Prêts pour consolidation de dettes	459.190.000	314.060.000	145.130.000	521.656.768	89.301.561	432.355.207
853 – Prêts à l'AFD en vue de favoriser le dvpt économique	53.700.000	103.200.000	-49.500.000	53.718.357	103.200.000	-49.481.643
<b>Total</b>	<b>939.890.000</b>	<b>567.260.000</b>	<b>372.630.000</b>	<b>1.055.140.556</b>	<b>257.968.798</b>	<b>797.171.758</b>

Les recettes ont été supérieures de 12,3 % aux prévisions, et les dépenses inférieures de plus de moitié. Le programme 852 est celui présentant le plus grand écart entre prévision et réalisation (cf. *infra*). **Les justifications au premier euro auraient gagné à se montrer plus précises**, en particulier sur les financements octroyés au titre de la RPE et les prêts non souverains accordés par l'AFD. Votre rapporteur spécial rappelle, ainsi qu'il l'a souligné à la suite de deux contrôles budgétaires des crédits d'APD effectués en Afrique australe et en Asie du sud-est, que les prêts non souverains pourraient être davantage utilisés dans certains pays de la ZSP dont l'Etat n'est pas le seul emprunteur public solvable.

### C. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

Seuls les programmes 851 et 852 sont dotés d'un objectif et d'un indicateur.

L'objectif du **programme 851** traduit directement la vocation des financements RPE puisqu'il s'intitule « *Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français* ». **Son indicateur rend compte de la mobilisation effective des fonds** en mesurant la part des protocoles de prêts signés au cours de l'année ayant donné lieu à l'imputation (année n-2) d'un contrat dans les deux ans après la signature. Le RAP précise que des facteurs exogènes (évolution de la conjoncture économique, concurrence internationale, délais de passation des marchés...) sont susceptibles d'interférer dans la concrétisation des décisions, notamment en termes de délais.

**Avec un taux de 80 %, le résultat de 2006 est néanmoins nettement supérieur aux prévisions, à la réalisation de 2005, et à la cible de 65 % fixée pour 2009. La pertinence de cet indicateur doit toutefois être relativisée**, tant en raison de ses résultats erratiques et de l'aléa inhérent à ces prêts que de la base restreinte de calcul (5 protocoles en 2004 et en 2006, 8 en 2005), ce qui réduit la portée des pourcentages constatés. C'est donc davantage la stabilité et la pérennité des résultats sur le moyen terme que leur niveau une année donnée qu'il convient de prendre en considération.

L'objectif du **programme 852** est intitulé « *Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création de la croissance des pays en développement* », ce qui constitue un des objectifs de l'initiative PPTE. L'indicateur de performance mesure la **part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de cette initiative**, c'est-à-dire ceux qui ont franchi son « point d'achèvement » tout en respectant le critère de soutenabilité de la dette à la date impartie. La dette est considérée comme soutenable lorsqu'est atteint un ratio inférieur à la valeur cible retenue dans le cadre de l'initiative PPTE<sup>1</sup>, augmentée d'une marge de 40 %.

L'indicateur est bien renseigné. Avec 90 % de pays ayant bénéficié avec succès de l'initiative PPTE, **le résultat de 2006 est plutôt en ligne avec le rythme de progression**, soit supérieur à la réalisation de 2005 (80 %), conforme aux prévisions du PAP 2006 (88 %), et inférieur à la valeur cible fixée pour 2009 (100 %). Ce résultat tient cependant compte de nouvelles modalités de calcul destinées à mieux refléter la soutenabilité de la dette à long terme, selon le nouveau cadre d'analyse de la Banque mondiale et du FMI.

---

<sup>1</sup> Soit un ratio de la valeur actuelle de la dette rapportée aux exportations supérieur à 150 %, ou rapportée aux dépenses publiques supérieur à 250 %.

Un des enjeux actuels de l'initiative PPTE réside dans le **risque de réendettement**, qui compromet la soutenabilité de la dette à long terme et l'effet attendu des annulations de dette sur le développement. Le taux de 90 % en 2006 illustre ainsi l'évolution **défavorable du Niger et du Rwanda**, dont la dette est potentiellement de nouveau excessive.

Votre rapporteur spécial rappelle que cet indicateur, comme cela est souvent le cas en matière d'APD, **ne constitue que la reprise d'un objectif international relatif à une initiative en fin de cycle, et n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France** dans le dispositif PPTE, pas plus que sur l'impact de cette initiative sur le développement des pays considérés.

#### ***D. DES ÉCARTS JUSTIFIÉS PAR DES ESTIMATIONS PRUDENTES, DES DÉPENSES MOINDRES QU'ESCOMPTEES ET DES ERREURS DE SAISIE***

Sur le **programme 851**, les AE consommées, d'un montant de 539,8 millions d'euros, ont dépassé les prévisions de 80 %, et inversement les CP consommés ont été inférieurs de 56,4 %, mais ont permis le financement d'une **vingtaine de projets dans dix pays**. Le montant exceptionnellement élevé des AE provient d'une régularisation d'engagements juridiques non comptabilisés depuis 1999, pour un montant de 524,4 millions d'euros. Les nouveaux engagements au titre des protocoles de la RPE signés en 2006 se limitent donc à 15,4 millions d'euros, un financement de 200 millions d'euros pour un projet de transports en Asie signé en octobre 2006 n'ayant été imputé que sur l'exercice 2007, en raison de « *problèmes techniques* ». **Votre rapporteur spécial regrette le manque de précisions sur ce dysfonctionnement.**

Sur le **programme 852**, l'**excédent de recettes** (constituées des remboursements en capital des pays débiteurs) de **62 millions d'euros** résulte d'un accord de remboursement anticipé conclu entre l'Algérie (qui bénéficie de recettes pétrolières élevées) et le Club de Paris le 11 mai 2006, et d'un paiement non anticipé de 80 millions d'euros par le Nigeria, consécutif à l'accord conclu avec le Club de Paris le 20 octobre 2005. Les dépenses, **inférieures de 225 millions d'euros aux prévisions** en raison de la non-réalisation d'accords de restructuration de dette anticipées en début d'exercice, ont concerné **trois catégories de pays** :

- l'Indonésie (10 millions d'euros), au titre du moratoire sur la dette des pays affectés par le tsunami, décidé par le Club de Paris ;
- quatre pays au titre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE : le Burundi (3 millions d'euros), le Cameroun (25 millions d'euros), le Congo (34 millions d'euros) et le Rwanda (10 millions d'euros) ;

- trois accords de restructuration de la dette avec la République kirghize (4 millions d'euros), la République dominicaine (2 millions d'euros) et la Dominique (1 million d'euros).

Enfin sur le **programme 853** consacré à l'AFD, l'important écart (soit 361,4 millions d'euros) entre les AE prévisionnelles et consommées s'explique par une **erreur technique de saisie** : les engagements juridiques n'ont été comptabilisés qu'à hauteur des paiements effectués, soit 103,2 millions d'euros (correspondant au montant des CP ouverts en loi de finances initiale), ce qui a nécessité une régularisation sur l'exercice 2007. Les CP consommés ont été affectés à trois destinations :

- des prêts très concessionnels (8,7 millions d'euros) ;
- des lignes de refinancement de Proparco (filiale de l'AFD dédiée au financement du secteur privé), en substitution de la prise en charge du risque pays, que l'AFD assurait jusqu'en 2004<sup>1</sup> ;
- et des prêts non souverains, en complément de la bonification octroyée sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* ».

---

<sup>1</sup> Ce qui implique un renforcement des fonds propres de Proparco par sa maison-mère, ainsi que le relevait la Cour des comptes dans son rapport particulier sur les comptes et la gestion de cette filiale pour les exercices 2000 à 2004.



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

	<i>Pages</i>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION .....</b>	<b>70</b>
A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION .....	70
B. LES OBJECTIFS MAJEURS AFFICHÉS POUR 2006 .....	71
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES .....</b>	<b>71</b>
A. LE PROGRAMME 167 : « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » .....	71
1. <i>La gestion des crédits en 2006.....</i>	<i>71</i>
2. <i>Une mesure de la performance perfectible.....</i>	<i>72</i>
B. LE PROGRAMME 169 : « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE DU COMBATTANT » .....	73
1. <i>Une prévision des crédits à revoir .....</i>	<i>73</i>
2. <i>Des résultats de la performance qui interpellent sur le calibrage des services déconcentrés .....</i>	<i>75</i>
C. LE PROGRAMME 158 : « INDEMINISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » .....	77
D. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	78

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

Cette mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » comporte les trois programmes suivants :

- le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » qui a pour principale fonction de promouvoir l'esprit de défense et la politique de la mémoire. Il rassemble les moyens mis en œuvre pour l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) mais aussi en faveur des visiteurs des musées et des lieux de mémoire, du public des diverses manifestations et commémorations et de la communication ;

- le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » qui retrace l'ensemble des prestations relevant du droit à réparation ou de la reconnaissance au profit des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), principalement les anciens combattants et leurs ayants cause ;

- le programme 158 « Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » qui met en œuvre la réparation prévue par les trois dispositifs mis en place depuis 1999.

Les trois programmes sont pilotés par le secrétaire général pour l'administration, M. Christian Piotre.

#### L'exécution budgétaire de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » en 2006

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
Programme 167	294,9	301,5	289,2	279,3	287,3	278,2
Programme 169	3.394,4	3.372,3	3.371,6	3.394,2	3.372,1	3.364,9
Programme 158	207	338,5	326,5	207	317	317
TOTAL	3.895,3	4.012,3	3.987,3	3.880,5	3.976,4	3.960,1

Source : rapport annuel de performances pour 2006

## ***B. LES OBJECTIFS MAJEURS AFFICHÉS POUR 2006***

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement avait affiché les objectifs suivants :

- reconnaître les services rendus à la France par les anciens combattants et contribuer à compenser l'invalidité ;
- poursuivre la mise en œuvre des actions de solidarité en leur faveur ainsi que pour leurs ayants cause ;
- favoriser la transmission de la mémoire ;
- poursuivre l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale.

**Il est à regretter, que, dans ce premier RAP, les coûts complets par action de politique publique de chacun des programmes n'aient pas été renseignés.**

## **II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES**

### ***A. LE PROGRAMME 167 : « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »***

#### **1. La gestion des crédits en 2006**

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » a pour objectif de promouvoir l'esprit de défense ; il comporte quatre actions.

**L'action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense » (JAPD)** regroupe les moyens de la direction du service national (DSN) et dispose de la majorité des crédits et des effectifs du programme.

Sa dépense s'est élevée à **163,7 millions d'euros en crédits de paiement, dont 133, millions d'euros de dépenses de personnels, et 174,7 millions d'euros d'AE.**

**L'action 2 « Politique de mémoire »** est tournée en priorité vers les jeunes générations. Elle se traduit, notamment, par l'organisation des cérémonies, le soutien aux actions et publications sur la mémoire et l'entretien du patrimoine commémoratif.

Elle représente une **dépense de 15,2 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 2,7 millions d'euros en dépenses de personnel, 2 millions d'euros pour les autres dépenses de fonctionnement, 3,4 millions d'euros en dépenses d'investissement et 7,1 millions d'euros en dépenses d'intervention.

**L'action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel »** vise à sensibiliser le public à la culture de défense par l'optimisation du patrimoine du ministère de la défense (monuments historiques, musées des trois armes, musiques, archives, bibliothèques). La dépense s'est élevée à **61,2 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 27,3 millions d'euros en dépenses de personnel et 33,7 millions d'euros pour les autres dépenses de fonctionnement.

**L'action 4 « Communication »**, moteur de la cohésion interne de l'armée, est également nécessaire au maintien du lien avec la nation. La dépense s'est élevée à **38 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 25 millions d'euros en dépenses de personnel et 12,6 millions d'euros pour les autres dépenses de fonctionnement.

La dépense **des opérateurs** s'est établie à **31,2 millions d'euros en crédits de paiement**. Le RAP serait utilement enrichi par une présentation, sur un même tableau ainsi qu'ont été présentés les emplois, des subventions aux 4 opérateurs, les musées des trois armes, et l'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD).

## **2. Une mesure de la performance perfectible**

Les objectifs du programme 167 portaient, en premier lieu, sur la qualité du service offert aux usagers, mesurée au moyen d'indicateurs spécifiques, et en second lieu sur l'optimisation des moyens. Le programme dispose de **7 indicateurs**.

Si l'effort fait pour mesurer la performance du programme est louable certains indicateurs restent à affiner. En revanche, les commentaires et les données chiffrées apportent, au Parlement une information satisfaisante sur le programme.

**L'objectif 1** « Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de Défense par une JAPD de qualité et pour un coût maîtrisé », dispose de **3 indicateurs**.

Le premier mesure la proportion de recensés pour chaque classe d'âge. Le résultat est en retrait de la valeur cible. Il est cependant limité, d'une part, par le rattrapage effectué sur les dernières années et, d'autre part, par l'aléa du flux des régularisations, la loi ne prévoyant qu'une convocation obligatoire. Pour 2007, cet indicateur a été supprimé. **Il pourrait, toutefois, être envisagé un indicateur portant sur les recensés par rapport aux recensables.**

L'indicateur 2 a pour objet de mesurer le taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD. La valeur cible mériterait d'être relevée, compte tenu des résultats de l'exécution 2006, nettement supérieurs aux prévisions. Il devrait être affiné pour l'avenir.

L'indicateur 3 rend compte de l'évolution de la dépense moyenne par participant. Ses prévisions ont été retraitées, en 2007, pour prendre en compte les charges de pensions. Le résultat est conforme à la valeur cible.

**L'objectif 2** « Améliorer la sensibilisation à la mémoire des conflits (du point de vue du citoyen) », comportait **un indicateur**. Il n'a pas été renseigné et abandonné pour 2007, de même que l'objectif.

**L'objectif 3** « Faciliter l'accès aux archives de la Défense (du point de vue de l'utilisateur) », présente **un indicateur**, qui mesure l'indice de satisfaction des usagers. Les valeurs cibles de cet indicateur pratiquent le « yoyo ». En effet, réduit dans un premier temps à 55 %, sous prétexte de l'inadaptabilité des salles de lecture, revu à la hausse à 90 % dans un deuxième temps, il est à nouveau diminué à 70 % en PAP 2007, pour la raison, cette fois, que des travaux sont envisagés. La réalisation 2006 est présentée à 81 %.

**L'objectif 4** « Accroître l'autofinancement des musées (du point de vue du contribuable) », dispose **d'un indicateur**, lui-même divisé en **trois sous-indicateurs**, qui présentent les ressources propres des 3 musées rapportées à leur coût de fonctionnement. Si, en 2006, la réalisation est supérieure à la prévision, ces données sont, tributaires des recettes, lesquelles sont variables au gré des fermetures de salles pour travaux où, pour le musée de l'air et de l'espace, de la tenue, une année sur deux, du salon du Bourget.

**L'objectif 5** « Améliorer l'efficacité de la communication de la défense (du point de vue du contribuable) » comporte **un indicateur** portant sur les recettes rapportées aux coûts de fabrication. Son résultat est très satisfaisant, même s'il ne saurait, à lui seul, rendre compte de l'efficacité de l'action « Communication ».

## ***B. LE PROGRAMME 169 : « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT »***

### **1. Une prévision des crédits difficile**

Le programme 169 : « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui comporte cinq actions, concerne pour l'essentiel, d'une part, la reconnaissance de la qualité de pensionné et d'ancien combattant ou de victime de guerre, d'autre part, la mise en oeuvre des droits et avantages accordés à ce monde combattant.

**L'action 1 « Administration de la dette viagère »** a représenté la majeure partie des dépenses de la mission, soit **2.727 millions d'euros en crédits de paiement**.

Pour le paiement des pensions militaires d'invalidité (PMI) la dépense s'est élevée à 2.064 millions d'euros, soit 73 millions d'euros en deçà des crédits disponibles, en raison de deux facteurs prévisionnels : d'une part, les premières mesures de décrystallisation, issues de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, dont l'impact était encore mal connu au moment des prévisions, d'autre part, une diminution du nombre des pensionnés, en exercice 2005, plus élevée que prévue en construction budgétaire pour 2006.

Cette situation a rendu possible une annulation de crédits, sur cette sous-action, de 18,7 millions d'euros dans le cadre du décret d'avance du 1<sup>er</sup> août 2006 qui a notamment permis d'abonder le programme 158 de la mission. Cet excédent de gestion a également permis de combler l'insuffisance de dotation de la sous-action « Retraite du combattant » (voir ci-après).

Le montant des dépenses pour le paiement de la retraite du combattant, soit 663 millions d'euros, a dépassé la prévision de 23,9 millions d'euros. Cet écart est lié, pour l'essentiel, aux entrées plus nombreuses que prévues. Ainsi les versements pour la retraite du combattant ont augmenté de 43 millions d'euros par rapport à 2005, en conséquence des mesures prises en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord (AFN) pour assouplir les conditions d'attribution de la carte du combattant. Il est également noté que l'indice de la retraite du combattant a progressé de 33 à 35 points au 1<sup>er</sup> juillet 2006. L'impact de cette mesure, en gestion 2006, est estimé à 6,5 millions d'euros.

**L'action 2 « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité »** concerne les droits ouverts aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité. Le montant de l'exécution s'est établi à **257 millions d'euros en CP**, dont 32 millions d'euros en dépenses de fonctionnement.

Le coût des soins médicaux s'est élevé à 76,4 millions d'euros, soit 3 millions d'euros de moins que le montant des crédits prévisionnels. Les dépenses pour l'appareillage des mutilés représentent 8,5 millions d'euros et celles pour le remboursement des réductions de transport 4,9 millions d'euros.

Le remboursement, au régime général, des prestations aux invalides de guerre s'est établi à 167,2 millions d'euros, soit 3,3 millions d'euros de moins que prévu, mais avec un report de 6,4 millions d'euros de charges en gestion 2007.

**L'action 3 « Solidarité »** recouvre des prestations et des avantages ouverts au monde combattant. Cette rubrique recouvre également les subventions pour charges de service public versées aux deux établissements publics opérateurs, l'Office national des anciens combattants (ONAC), et l'Institution nationale des Invalides (INI). Le montant des dépenses a atteint **317 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 47,1 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 270 millions d'euros en dépenses d'intervention.

La majeure partie de l'exécution concerne la majoration des rentes mutualistes, soit **247,7 millions d'euros en crédits de paiement**. Son montant est supérieur de 33,8 millions d'euros aux prévisions. L'écart constaté concerne le règlement des impayés issus des exercices précédents pour un montant de 35,25 millions d'euros, les dépenses de l'exercice s'élevant à 212,5 millions d'euros. L'excédent de gestion sur les pensions militaires d'invalidité a permis de solder l'intégralité de ces reports de charges.

Les subventions versées aux deux établissements publics opérateurs représentent, pour l'ONAC 36,9 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 13,1 millions d'euros pour les dépenses sociales, et, pour l'INI, 7,3 millions d'euros.

Enfin les dépenses du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Indochine et d'AFN se sont limitées à 8,9 millions d'euros pour 13,2 millions d'euros accordés, permettant ainsi de contribuer à la lutte contre le chikungunya et la grippe aviaire (décret d'avance n° 2006-365 du 27 mars 2006).

**L'action 4 « Entretien des lieux de mémoire »** est chargée de l'entretien courant des monuments et des lieux de la mémoire combattante, tant sur le territoire national qu'à l'étranger. Celui-ci est assuré par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS). Le montant de l'exécution s'est élevé à 11 millions d'euros dont 8,5 millions d'euros en dépenses de fonctionnement.

**Enfin, l'action 5 « Soutien »** regroupe les dépenses directes de soutien des actions 1, 2 et 3 et les dépenses d'administration générale des actions 1, 2, 3 et 4 du programme. Elle représente une **dépense de 52,6 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 47,6 millions d'euros pour les seules dépenses de fonctionnement.

Les subventions accordées aux **deux opérateurs** de l'Etat, avec **60,2 millions d'euros en crédits de paiement**, soit 50,4 millions d'euros pour l'ONAC et 9,8 millions d'euros pour l'INI ont été conformes aux prévisions.

## **2. Des résultats de la performance qui interpellent sur le calibrage des services déconcentrés**

La performance du programme 169 est mesurée pour 2006 par **10 indicateurs** destinés à renseigner sur la réalisation des 4 objectifs retenus pour 2006. Trois types d'indicateurs ont été définis : des indicateurs de délais, des indicateurs de coût et des indicateurs de mesure d'activité.

Par ailleurs, le secrétariat général pour l'administration conduit actuellement une réflexion sur l'évolution des services déconcentrés de la DSPRS. **Devant la réduction constante du nombre de dossiers à traiter et au vu des résultats des indicateurs cette réflexion est la bienvenue et il conviendrait sans doute d'envisager un nouveau calibrage en nombre et en choix des sites des directions interdépartementales.**

**Certains résultats ne font pas ressortir une image très performante de l'activité. Il convient, cependant, d'encourager les efforts entrepris pour améliorer les indicateurs et d'apprécier la bonne visibilité du programme qui ressort de ce premier RAP.**

**L'objectif 1 « Liquider les dossiers au moindre coût, avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) »** est renseigné par 3 indicateurs mesurant, pour les deux premiers, les nombres moyens de dossiers de pensions et de retraite du combattant traités par agent et pour le troisième le délai moyen de traitement d'un dossier de pension.

Pour les deux premiers les résultats sont en deçà des valeurs cibles, ce qui confirme l'observation ci-dessus. Pour le troisième, si le résultat est conforme aux

prévisions du PAP 2006, à la suite de l'audit de modernisation, portant sur le traitement des dossiers de pensions militaires d'invalidité, un nouvel objectif a été fixé dans le PAP 2007. Il est de 380 jours pour l'année 2007 avec une cible inférieure pour 2008.

A la suite de cet audit, le ministre de la défense et le ministre délégué aux anciens combattants ont décidé un certain nombre de mesures qui doivent permettre une diminution significative, dès 2007, de l'ordre de trois mois, des délais de traitement des dossiers.

**L'objectif 2** « Régler les prestations de soins médicaux gratuits et d'appareillage au moindre coût et avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) » dispose, également, de 3 indicateurs mesurant, pour les deux premiers, les nombres moyens de dossiers de soins médicaux gratuits et d'appareillage traités par agent et pour le troisième le délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage.

Le résultat du premier indicateur, très inférieur à la prévision, confirme les observations précédentes. Celui du deuxième est au dessus de la cible, trop prudente, qui a été révisée dans le PAP 2007. Si le délai du troisième s'est allongé par rapport à 2005, la cible pour 2006 n'ayant pas été définie, il est cependant constaté une augmentation de 34 % du nombre total de dossiers d'appareillage traités d'une année sur l'autre.

**L'objectif 3** « Fournir les prestations de l'ONAC au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible (du point du contribuable) » est mesuré par deux indicateurs.

Si le résultat du premier indicateur, mesurant le coût moyen par acte de solidarité, est au dessus de la prévision celle-ci a cependant été relevée dans le PAP 2007. Le mauvais résultat du second indicateur, concernant le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent, confirme là aussi une baisse d'activité et les observations précédentes.

**L'objectif 4** « Fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires et aux hospitalisés de l'INI au meilleur rapport qualité-coût (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) » devait être mesuré par deux indicateurs encore en construction et qui n'ont pas été renseignés. Ces deux indicateurs ont été remplacés, à compter du PAP 2007, par un indicateur plus pertinent : le coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI.

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

Ce programme 158 recouvre trois dispositifs d'indemnisation :

- l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait de législations antisémites,
- l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites,
- l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie.

Le paiement des indemnisations est assuré par l'ONAC. Pour les trois dispositifs, il est constaté un règlement favorable, au 31 décembre 2006 de plus de 58.000 dossiers, soit 74 % des demandes. Fin 2007, la quasi-totalité des bénéficiaires potentiels des dispositifs d'indemnisation des orphelins devraient avoir fait valoir leurs droits.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la responsabilité de ce programme n'incombe plus au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, mais désormais au secrétaire général du Gouvernement.

L'action 1 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » rassemble les deux premiers dispositifs. Elle a représenté une dépense de **122,5 millions d'euros en crédits de paiements**, pour 80,7 millions d'euros prévus en loi de finances initiale (LFI).

La dépense de l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale » s'est élevée à **194,5 millions d'euros en crédits de paiement**, pour 126,3 millions d'euros prévus en LFI.

Compte tenu de l'afflux des demandes d'indemnisation qui s'est révélé très supérieur aux estimations initiales, la dotation du programme 158 s'est avérée insuffisante pour l'exercice 2006. Le décret d'avance du 1<sup>er</sup> août 2006 a comblé les insuffisances et permis de terminer la gestion sans report de charges. Ce mouvement a abondé le programme de 110 millions d'euros en crédits de paiement.

***D. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES***

En ce qui concerne le programme 169 la Cour des comptes a constaté, malgré la mise en œuvre de la LOLF et ses recommandations en faveur de réformes, une dégradation de l'information tant sur les opérations de gestion que sur le résultat obtenu. Elle a également jugé que les services n'étaient toujours pas en mesure de disposer de prévisions des effectifs budgétaires (faute d'avoir réalisé les projections démographiques plusieurs fois recommandées par la Cour et par la direction du budget) et que le ministère ne connaissait pas non plus le montant réel de ses dépenses de personnel.

Elle a également estimé que le programme 158 reposait sur un montage administratif compliqué, multipliant les acteurs et probablement les coûts de gestion et que son efficacité marquée par une sous-estimation de la dépense de l'ordre de 50 %, n'était pas démontrée.

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

### M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »</b> .....	81
A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006 CARACTÉRISÉ PAR LE RESPECT SCRUPULEUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2006 .....	81
1. <i>Les données générales de l'exécution budgétaire</i> .....	81
2. <i>Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement</i> .....	81
3. <i>Un faible recours à la fongibilité</i> .....	82
B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS .....	83
1. <i>Une réduction des délais de jugement</i> .....	83
2. <i>Une qualité des décisions juridictionnelles maintenue</i> .....	83
3. <i>Une productivité des magistrats et des fonctionnaires globalement accrue</i> .....	84
<b>II. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL »</b> .....	85
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2006 : UNE EXÉCUTION QUI TRADUIT UN SOUCI DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE .....	85
1. <i>Une exécution des crédits maîtrisée</i> .....	85
2. <i>Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2006</i> .....	86
3. <i>Le CES sur la voie de la rationalisation des moyens</i> .....	86
B. UNE MESURE DE L'ACTIVITÉ PLUS QU'UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE .....	87
1. <i>L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation</i>	87
2. <i>L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »</i>	87
<b>III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »</b> .....	88
A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006 : DES CRÉDITS SOUS-CONSOMMÉS .....	89
1. <i>Une sous-consommation des crédits qui devrait rester exceptionnelle</i>	89
2. <i>Une sous-consommation des dépenses de personnel, en dépit de revalorisations indemnitaires, traduisant les sous-effectifs du programme</i>	90
B. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE COMPLEXE MAIS RÉVÉLATRICE DES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXERCICE 2006 .....	90
1. <i>Une évaluation de la performance complexe</i> .....	90
2. <i>Des indicateurs qui reflètent bien les performances caractéristiques de l'exercice budgétaire</i> .....	91

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » est constituée de **trois programmes** : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Conseil économique et social », « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Au sein de ces programmes, s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives mettent d'autant plus aisément en oeuvre la démarche de performance que celle-ci imprègne, depuis déjà un certain temps, leurs réflexions et leurs activités (préexistence de statistiques sur les délais de jugement, par exemple). De même, la Cour des comptes et les autres juridictions financières ont amélioré leur mesure de la performance, selon les vœux exprimés par le Parlement. Enfin, le CES se soumet volontiers aux interrogations de votre rapporteur spécial, même si la fonction consultative de cette assemblée constitutionnelle se prête mal à une mesure de la performance. Il a, d'ailleurs, engagé un « *processus de changement* » destiné à « *dépenser mieux* ».

Dans ce contexte, **l'exercice budgétaire 2006 constituait une étape importante dans ce processus de performance** engagé au sein des trois programmes, dans la mesure où il marquait **le passage à une gestion « en mode LOLF » avec une responsabilisation accrue des gestionnaires.**

Votre rapporteur spécial examinera successivement les trois programmes, une vision d'ensemble de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » pouvant difficilement être adoptée étant données **les spécificités de chacune des institutions qui la composent.**

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

### A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006 CARACTÉRISÉ PAR LE RESPECT SCRUPULEUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2006

#### 1. Les données générales de l'exécution budgétaire

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

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

(en euros)

Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
259 273 400	235 146 581	239 126 700	232 837 223	92,2 %	99,0 %

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

#### 2. Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)

Le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ne présente **aucun écart significatif entre les inscriptions en loi de finances initiale (LFI) pour 2006 et les besoins réels constatés au cours de l'exercice.**

**La consommation des AE et des CP ressort, en clôture d'exercice, à un niveau tout à fait satisfaisant.** Ainsi, le taux d'exécution des AE est-il de 92,2 %, tandis que celui des CP frôle les 100 % en atteignant 99 %.

Les dotations inscrites sur le titre 2 (dépenses de personnel) ont été supérieures à la consommation réelle (189,3 millions d'euros consommés pour 194,4 millions d'euros accordés en LFI pour 2006) en raison d'emplois équivalents temps plein (ETPT) budgétés par précaution en LFI pour des populations (membres du Conseil d'Etat et magistrats administratifs) connaissant un « turn over » potentiellement important et peu prévisible, notamment lors des années électorales, et de la survalorisation des crédits destinés au compte d'affectation spécial (CAS) « Pension ». En conséquence, le budget du programme

a fait l'objet d'une annulation de crédits de 4 millions d'euros en loi de finances rectificative (LFR) pour 2006.

En milieu d'exercice (fin du deuxième trimestre), **des redistributions de moyens ont été décidées par le responsable de programme**. Elles ont essentiellement été motivées par la nécessité de mener à terme les opérations de restructuration du nouveau tribunal administratif (TA) de Nîmes et le relogement du TA de Rouen, opérations qui avaient été sous-évaluées en LFI pour 2006.

**Cette adaptation de la programmation initiale s'est traduite par une redistribution des crédits entre actions**. Ainsi les dotations de l'action 3, « Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs », ont été abondées, d'une part, de crédits en provenance l'action 6, « Soutien », sur laquelle était inscrite la dotation informatique et, d'autre part, de crédits de l'action 2, « Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel », sur laquelle étaient affectés les crédits destinés à l'extension de la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille.

### **3. Un faible recours à la fongibilité**

L'application de nouvelles règles d'imputation budgétaire a conduit le service des affaires immobilières du Conseil d'Etat à imputer **1,5 million d'euros initialement inscrits en titre 5 (dépenses d'investissement), sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement)**. Il s'agissait, par ce mouvement de crédit, de **couvrir des dépenses liées à la surveillance et au nettoyage des chantiers, ou aux travaux réalisés sur des bâtiments non inventoriés au patrimoine de l'Etat**.

Par ailleurs, la direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat a imputé 0,33 millions d'euros, initialement inscrits en titre 3, sur le titre 5, afin de financer l'achat de licences et de matériels informatiques.

Enfin, il convient de relever que **le Conseil d'Etat n'a pas utilisé en 2006 la fongibilité asymétrique entre le titre 2 et les autres titres de son programme**.

**Votre rapporteur spécial regrette que le RAP pour 2006 ne comporte aucune indication sur le recours à la fongibilité au sein du programme**. Cette technique constitue, en effet, l'une des principales innovations de la LOLF et favorise la responsabilisation des gestionnaires. Pour cette raison, **vos rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir le RAP de la présente mission présente un commentaire détaillé sur le niveau des crédits « fongibilisés » et sur les motifs expliquant ces décisions de gestion**.

## **B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS**

### **1. Une réduction des délais de jugement**

**Les délais prévisibles moyens de jugement des affaires en stock constatés en 2006, pour les 3 niveaux de juridiction (Conseil d'Etat, CAA et TA), sont meilleurs que les prévisions établies par le PAP pour 2006.**

Ainsi, pour le **Conseil d'Etat**, la durée moyenne de jugement des affaires, qui s'élève à 9 mois et 19 jours, est sans précédent connu. Il convient, toutefois, de relever que la forte progression du contentieux introduit devant les TA et l'augmentation du nombre des arrêts rendus par les CAA devraient avoir pour conséquence logique une hausse prochaine du nombre de saisine du Conseil d'Etat. Cette évolution prévisible rendra probablement difficile le maintien du délai moyen de jugement à un tel niveau.

Pour les **CAA**, le délai moyen de jugement a été ramené à un an et 18 jours, contre un an, 4 mois et 7 jours en 2005. Cette performance est d'autant plus notable que ce degré de juridictions a connu une augmentation de 4,3 % des affaires enregistrées en données nettes. Pour la quatrième année consécutive, les CAA jugent ainsi plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistrées au cours de l'année. Plus aucune CAA ne connaît d'ailleurs de délai moyen de jugement des affaires en stock supérieur à 2 ans.

Enfin, les **TA**, qui ont augmenté de 6 % le nombre d'affaires jugées en 2006, après une hausse de 13 % en 2005, sont parvenus à ramener leur délai moyen de jugement à un an, 3 mois et 14 jours, pour une prévision de un an, 6 mois et 15 jours.

La seule ombre à ce tableau très satisfaisant de la performance du programme en termes de délai de jugement réside dans **la relative dégradation du stock d'affaires devant le Conseil d'Etat**. Le stock d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans devant cette juridiction représentait, en effet, en 2006, 7 % de l'ensemble des dossiers en attente, contre 6 % en 2005.

### **2. Une qualité des décisions juridictionnelles maintenue**

Au cours de l'exercice 2006, **les taux d'annulation des décisions rendues par une juridiction de niveau supérieur, ont été inférieurs au taux plafond fixé par le PAP pour 2006.**

Ainsi, par exemple, le taux d'annulation par les CAA des jugements des TA est de 16,8 % en 2006 pour une cible fixée à moins de 20 %.

**Votre rapporteur spécial souhaite donc souligner, pour s'en féliciter, que l'augmentation du nombre d'affaires jugées ne s'est pas traduite par une moindre qualité des décisions juridictionnelles rendues.**

### **3. Une productivité des magistrats et des fonctionnaires globalement accrue**

**D'une manière générale, la productivité des magistrats et des fonctionnaires relevant des juridictions administratives a connu une évolution positive.**

Ainsi, au **Conseil d'Etat**, la productivité des membres s'est élevée à 80 affaires par magistrat et par an, soit un résultat supérieur à la prévision de 73 affaires par magistrat et par an prévues par le PAP 2006. Un constat analogue pourrait d'ailleurs être dressé s'agissant du nombre d'affaires réglées par agent de greffe au sein de cette juridiction (134 affaires par agent de greffe en 2006 contre 117 prévues par le PAP pour 2006).

De même, **la productivité des magistrats des CAA et des TA** est supérieure aux objectifs assignés fin 2005. Dans les CAA, par exemple, le nombre d'affaires réglées par magistrat s'élève à 104 en 2006, contre une prévision de 98. La seule restriction devant être apportée à ce tableau d'ensemble concerne la productivité des magistrats des TA. Celle-ci diminue, en effet, légèrement (258 affaires réglées par magistrat contre 261 affaires réglées par magistrat en 2005). Cette évolution s'explique, toutefois, par l'augmentation de la proportion des affaires les plus complexes jugées en formation collégiale qui représente 36 % des affaires jugées en 2006 contre 34 % en 2005.

Enfin, **la productivité des agents de greffe des CAA et des TA tend à se stabiliser** d'une année sur l'autre : 78 affaires réglées par agent de greffe en 2006 dans les CAA (contre 77 en 2005) et 179 affaires réglées par agent de greffe en 2006 dans les TA (contre 180 en 2005).

## **II. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL »**

Le programme 126 « Conseil économique et social » est **exclusivement consacré au Conseil économique et social (CES)**, assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics et représentant les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation. Il a **pour finalité de permettre au CES** d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution, à savoir **assurer le concours de la société civile au processus de décision publique en matière de politique économique et sociale.**

**Malgré la nature de ses activités (conseil, dialogue), le CES s'est engagé sur la voie de l'adaptation à la LOLF.**

Tandis que son autonomie de gestion n'est nullement contradictoire avec la rationalité budgétaire, comme en atteste la bonne maîtrise de l'exécution budgétaire en 2006, la mesure de la performance tend à s'améliorer.

**A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2006 : UNE EXÉCUTION QUI TRADUIT UN SOUCI DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE**

**1. Une exécution maîtrisée des crédits**

Sur les 35,63 millions d'euros d'AE et de CP votés en LFI pour 2006, 33.211 euros en AE et 33.530 euros en CP ont été annulés par décrets d'avance, portant à **35, 59 millions d'euros le montant total des crédits ouverts en 2006.**

**En exercice 2006, la totalité de ces crédits a été consommée.**

**Exécution budgétaire 2006**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI 2006	Annulés en 2006	Consommés en 2006	Ouverts en LFI 2006	Annulés en 2006	Consommés en 2006
Programme 126: Conseil économique et social	35,626	0,332	35,592	35,626	0,335	35,592
<i>dont titre 2</i>	<i>30,776</i>	<i>0,000</i>	<i>30,776</i>	<i>30,776</i>	<i>0,000</i>	<i>30,776</i>

*Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil économique et social » annexé au projet de loi de règlement pour 2006*

**2. Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2006**

S'agissant des effectifs, votre rapporteur spécial constate, en exécution pour 2006, un total de **153 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit un écart de 9 ETPT par rapport au plafond d'emploi fixé pour 2006.** Cet écart correspond au décalage temporel entre les vacances de poste et les recrutements. Ainsi, en fin d'exercice, les ETPT correspondaient au plafond d'emplois autorisé en LFI.

Sur les **30,77 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en LFI (soit 86,39 % du total des crédits du présent programme), la totalité des crédits a été consommée.**

Il convient de souligner que les dépenses de déplacement des membres du CES (1,7 million d'euros en 2006), jusqu'alors imputés sur le titre 2 (dépenses de personnel) seront, à compter du projet de loi de finances (PLF) pour 2008, imputées sur le titre 3 (dépense de fonctionnement).

### 3. Le CES sur la voie de la rationalisation des moyens

Le CES bénéficie, depuis sa création, d'**une forte autonomie de gestion**, son organisation budgétaire et financière étant régie par l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CES et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CES.

Ainsi, le CES n'est raccordé au logiciel ACCORD-LOLF que pour effectuer des retraits de crédits par ordonnance de paiement, versés au compte du trésorier du CES à titre de recettes. S'agissant du suivi budgétaire et comptable, **il « échappe » aux logiciels de la comptabilité publique**. Il est également **exclu du champ du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)** en sa qualité d'autorité chargée du contrôle financier.

Le CES n'est pas non plus doté d'une véritable comptabilité analytique, pour des raisons à la fois budgétaires (structure « mono-action »<sup>1</sup>, faible montant, relative rigidité de la dépense) mais aussi relatives à la nature même de ses activités, difficilement chiffrables.

Toutefois, sans s'apparenter à un contrôle de gestion, le CES dispose d'une **capacité d'analyse par fonction**, grâce à une application budgétaire et comptable spécifique, qui lui permet d'assurer **un suivi maîtrisé de ses dépenses**.

En outre, afin de mieux utiliser les moyens qui lui sont alloués et dans le cadre de la mise en application de la LOLF, le CES a poursuivi en 2006 le « processus » PASCALL<sup>2</sup> engagé en 2005 au terme d'un audit interne. Une réflexion sur **la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières** a été instaurée, débouchant sur une **rationalisation et une mutualisation des moyens**, notamment par restructuration de certains services (service des conseillers, renforcement du service du budget, de la comptabilité et de la trésorerie, repositionnement des fonctions « voyages » et « pensions »).

---

<sup>1</sup> Le CES prépare pour le projet de loi de finances pour 2008 une maquette de quatre actions.

<sup>2</sup> « PASCALL » : Projet d'amélioration des services et de consolidation des activités législatives et logistiques.

## **B. UNE MESURE DE L'ACTIVITÉ PLUS QU'UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE**

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

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

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

Ainsi, **le nombre d'avis rendus au gouvernement n'est pas complété par la liste des thèmes abordés**, renseignements qualitatifs nécessaires pour bien apprécier l'action du CES.

En outre, **il apparaît impossible de mesurer l'influence que ces avis peuvent avoir sur les politiques publiques du gouvernement.** Si en 2006 le CES a produit 5 avis sur saisine gouvernementale (soit un de moins qu'en 2005) et 18 avis sur auto-saisine (soit 5 de plus qu'en 2005), il s'agit-là davantage d'une mesure de l'activité.

La même remarque peut être formulée s'agissant de la mesure de l'activité de réunions et d'auditions. En 2006, et par rapport à l'exécution 2005, le nombre de réunions de section et de réunions plénières a progressé respectivement 7,5 % et de 30 %, tandis que le nombre d'auditions de personnalités extérieures et celui de colloques ont très légèrement baissé (de l'ordre de 3 % en moyenne).

En revanche, la diffusion des avis du CES et le nombre d'abonnés au site, seul indicateur parfaitement renseigné en termes de prévisions et de cible, traduit **une amélioration notable de l'intérêt porté, via Internet, aux travaux du CES (le nombre d'abonné à la lettre d'information internet ayant quasiment doublé entre la réalisation 2005 et celle de 2006).**

### **2. L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »**

Ce second objectif est mesuré par trois indicateurs d'inégale pertinence.

**L'assiduité aux réunions traduit bien le degré d'implication des membres du CES.** Il convient de relever que les performances enregistrées ont très légèrement diminué.

En revanche, **le délai d'émission des avis est un indicateur dont l'intérêt est discutable**, les avis sur saisine gouvernementale, traités en priorité, étant soumis à des délais fixés par le gouvernement lui-même.

**Les échanges d'expériences avec les institutions étrangères**, exprimés par le nombre de délégations étrangères reçues, ne traduisent pas non plus réellement la performance du CES, une augmentation de la valeur de cet indicateur ne constituant pas un but en soi. Votre rapporteur spécial constate, toutefois, une hausse notable de cet indicateur en exécution pour 2006 (24 délégations reçues contre 9 en 2005).

\* \* \*

En conclusion, votre rapporteur spécial insiste sur le fait que la mesure de **la performance se prête difficilement aux spécificités des missions du CES**. Toutefois, il tient à souligner pour s'en féliciter **les efforts de cette assemblée pour se conformer au mieux aux exigences de la LOLF**, à travers **la maîtrise de son exécution budgétaire** (grâce notamment à l'efficacité de ses outils comptables et au processus de rationalisation des dépenses mis en place depuis 2005) et à son **implication dans le perfectionnement des indicateurs** dans la perspective de l'examen du PLF pour 2008.

Le CES devrait, à cette occasion, structurer son programme en quatre actions. **Votre rapporteur spécial sera attentif à ces modifications.**

### **III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »**

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » correspond au budget de **la Cour des comptes et des 26 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

Les crédits du présent programme sont gérés au sein d'un budget opérationnel de programme (BOP) central.

Par ailleurs, la LOLF a induit **un système de contrôle de gestion et une déconcentration des crédits de fonctionnement** fondée sur un principe de responsabilité accrue des gestionnaires, en particulier dans les CRTC, qui bénéficient d'une véritable délégation de crédits au sein de BOP locaux.

En outre, les crédits du présent programme sont assujettis à un **contrôle simplifié** puisqu'ils ne sont soumis qu'à l'avis du contrôleur financier et non à son visa.

**A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006 : DES CRÉDITS SOUS-CONSOMMÉS**

**1. Une sous-consommation des crédits qui devrait rester exceptionnelle**

**En LFI pour 2006, 171,6 millions d'euros d'AE et de CP ont été votés.**

Toutefois, des **mouvements de crédits** ont modifié ces montants par voie réglementaire. Ainsi, 22,6 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en AE et 7,6 millions d'euros en CP. En outre, 0,8 million d'euros ont été annulés en AE et en CP. Au total, ces mouvements de crédits ont représenté 12,7 % des crédits initiaux en AE et 4 % en CP.

Au titre des **fonds de concours et des attributions de produits**, 2,382 millions d'euros ont été ouverts en AE et en CP (dont 1 million d'euros sur le titre 2).

**Exécution budgétaire 2006**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Ouverts en LFI 2006	Ouverts en 2006	Annulés en 2006	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2006	Ouverts en LFI 2006	Ouverts en 2006	Annulés en 2006	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2006
Cour des comptes et autres juridictions financières	171,678	22,663	-	193,529	168,667	171,678	7,677	-	178,543	163,531
<i>dont titre 2</i>	<i>149,871</i>	<i>-</i>	<i>-0,812</i>	<i>149,059</i>	<i>141,149</i>	<i>149,871</i>	<i>-</i>	<i>-0,812</i>	<i>149,059</i>	<i>141,149</i>

\* y compris fonds de concours et attribution de produits

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Cour des comptes et autres juridictions financières » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

En exécution 2006, **168,6 millions d'euros ont été consommés en AE et 163,5 millions d'euros en CP, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement de 87,15 % et 90,77 %.**

**La sous-consommation des AE s'explique principalement par la mise en œuvre progressive de l'opération de rénovation de la « Tour des Archives », qui laisse apparaître un montant non engagé d'environ 14 millions d'euros.**

**La sous-consommation des CP trouve, pour sa part, son origine dans les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre d'ACCORD-LOLF, ayant entraîné la clôture anticipée de l'exercice au 19 décembre 2006.**

Cette sous-consommation devrait, en conséquence, rester exceptionnelle.

## **2. Une sous-consommation des dépenses de personnel, en dépit de revalorisations indemnitaires, traduisant les sous-effectifs du programme**

S'agissant des effectifs, on constate, en exécution pour 2006, un total de **1.757 ETPT**, soit un **écart de 86 ETPT** en moins par rapport au plafond d'emploi fixé pour 2006. Cet écart se traduit par une sous-consommation des crédits du titre 2.

En effet, sur les 149,8 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en LFI (soit 87,3 % du total des crédits du programme), **141,1 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP), soit un taux de consommation de 94,2 %.**

**L'écart d'ETPT le plus significatif se situe pour les agents de catégorie A+** et s'explique, d'une part, par le fait que les recrutements des contractuels A + pour les nouvelles missions de certification incombant à la Cour des comptes ont été effectués progressivement tout au long de l'année, et, d'autre part, par la persistance de sous-effectifs de magistrats localisés dans certaines régions.

En outre, la moitié du corps des magistrats de la Cour exerçant ses activités à l'extérieur (dans le cadre de mises à disposition et de détachements), il est nécessaire de maintenir un niveau d'emploi inférieur au plafond afin de **prévenir d'éventuelles réintégrations imprévues.**

S'agissant des **éléments salariaux**, il convient de relever la **revalorisation des primes des personnels administratifs et techniques des CRTC et la revalorisation indemnitaire des conseillers-maîtres en service extraordinaire**, introduite par la réforme du 15 septembre 2006. Le montant de ces revalorisations s'élève, en 2006, à **0, 53 million d'euros.**

### ***B. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE COMPLEXE MAIS RÉVÉLATRICE DES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXERCICE 2006***

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

Sur les quatre objectifs définis, trois correspondent aux principales missions de la Cour et des CRCT, à savoir **le contrôle de la régularité des comptes publics, l'amélioration de la gestion publique et les relations avec les responsables nationaux, locaux et les citoyens**, le quatrième objectif portant sur la maîtrise de la fonction de soutien. Or, **la définition d'indicateurs pertinents pour mesurer la performance des juridictions financière dans l'accomplissement de ces objectifs est complexe.**

Par exemple, la qualité d'un rapport est difficilement mesurable par des indicateurs, de même que la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique.

Pour autant, **les juridictions financières se sont inscrites avec succès dans une démarche de performance, comme l'illustre l'analyse des indicateurs les plus pertinents.**

## **2. Des indicateurs qui reflètent bien les performances caractéristiques de l'exercice budgétaire**

Votre rapporteur spécial constate que les faits marquants de l'exercice budgétaire 2006 apparaissent nettement à la lecture des indicateurs.

### *a) La mise en place des nouvelles missions de certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale*

La nouvelle mission de certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale introduite par la LOLF atteignant par définition un taux de 100 %, **l'indicateur retenu en matière de contrôle des comptes publics ne concerne que l'activité hors certification.** La montée en charge des nouvelles missions incombant à la Cour des comptes explique que la proportion de la masse financière contrôlée soit inférieure à la prévision (10,1 % contre 15 % prévus dans le PAP 2006), l'activité de certification ayant prioritairement mobilisé les ressources.

### *b) La montée en puissance des activités de conseil et d'expertise*

**L'accroissement des activités de conseil et d'expertise**, mesuré par l'indicateur du nombre de jours consacrés à ces activités, illustre la montée en puissance du nombre des saisines de la Cour des comptes par le Parlement, dans le cadre de l'article 58 alinéa 2 de la LOLF. Ainsi, alors que le PAP pour 2006 prévoyait 9.871 journées pour ces activités, 14.700 ont été effectivement réalisées. **Votre commission qui depuis 2002 a tenu à pleinement utiliser une telle possibilité ne peut que s'en féliciter car elle y voit l'un des moyens de renforcer, encore, le contrôle budgétaire et de le populariser davantage.**

La conséquence de l'augmentation significative des demandes parlementaires envers la Cour des comptes est une **altération du pourcentage de rapports rendus dans les délais**, chutant de 90 % à 73 % entre les exercices 2005 et 2006. De tels retards n'ont, toutefois, concerné que 3 rapports (2 pour l'Assemblée nationale et 1 pour le Sénat) et sont restés de faible ampleur.

En conclusion, s'il apparaît que les crédits du présent programme ont fait l'objet d'une sous-consommation, cette faiblesse relative dans l'exécution budgétaire devrait rester propre à l'exercice 2006. **Votre rapporteur spécial sera, toutefois, vigilant sur les prochaines demandes d'inscription en LFI afin que les besoins fassent l'objet d'une estimation plus fine.**

Votre rapporteur spécial tient, par ailleurs, à souligner **le soin apporté à la rédaction du RAP**, palliant en partie les faiblesses inhérentes à un premier exercice, principalement dans la justification au premier euro et le détail des mouvements de crédits réglementaires modifiant les crédits initiaux.

Il se félicite que la Cour des comptes et les juridictions financières se soient inscrites dans **la démarche de performance** induite par la LOLF, en dépit des spécificités de l'activité de ces juridictions. Ainsi, les **indicateurs reflètent bien les performances** enregistrées au cours de l'année (notamment en ce qui concerne les nouvelles missions dévolues à la Cour des comptes) et leurs **renseignements sont très complets.**

En outre, une **réflexion sur l'adéquation des indicateurs à la mesure de la performance est en cours, afin d'améliorer celle-ci en vue du PLF pour 2008.** Votre rapporteur spécial prêtera une attention toute particulière à ces modifications.

**MISSION « CULTURE »  
ET COMPTE SPÉCIAL  
« CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE  
LOCALE »**

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006.....</b>	95
<b>A. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANT .....</b>	96
1. <i>96,76 % des crédits disponibles ont été consommés en 2006.....</i>	96
2. <i>Des reports de crédits limités, des reports de fonds de concours conséquents.....</i>	98
3. <i>La nécessaire clarification de la gestion du CMN : proposition d'amendement à la loi de règlement.....</i>	98
<b>B. L'UTILISATION DES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE ET LE CARACTÈRE SOUTENABLE DE LA MISSION .....</b>	99
1. <i>La mise en réserve de 96,36 millions d'euros en crédits de paiement.....</i>	99
2. <i>L'absence de gel résiduel.....</i>	102
3. <i>Le financement de la mission « Culture » est-il soutenable à moyen terme ?.....</i>	102
4. <i>L'exercice bien compris de la fongibilité.....</i>	105
<b>C. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « CULTURE » .....</b>	105
1. <i>Les prémisses de la mesure de la performance.....</i>	105
2. <i>La responsabilisation des gestionnaires de crédits déconcentrés .....</i>	106
3. <i>Le secrétaire général du ministère : un renfort pour les responsables de programmes ?.....</i>	106
<b>II. LES POINTS SAILLANTS DE LA GESTION 2006 PAR PROGRAMME .....</b>	108
<b>A. LE PROGRAMME « PATRIMOINES » : LES CRISES DE GESTION DE L'INRAP ET DES MONUMENTS HISTORIQUES SE POURSUIVENT .....</b>	108
1. <i>La justification au premier euro pour les crédits alloués aux monuments historiques doit être améliorée.....</i>	108
2. <i>La situation de l'INRAP est toujours inquiétante.....</i>	110
<b>B. LE PROGRAMME « CRÉATION », DES RÉSULTATS NUANCÉS .....</b>	111
1. <i>Le traitement de la performance est assez satisfaisant.....</i>	111
2. <i>Des pistes d'amélioration définies par un audit de modernisation .....</i>	112

C. LE PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE » SOUFFRE DE SON HÉTÉROGÉNÉITÉ.....	113
1. <i>Des actions extrêmement diverses</i> .....	113
2. <i>Le cas particulier des fonctions soutien</i> .....	114
<b>III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE » .....</b>	<b>115</b>
<b>IV . AMENDEMENT .....</b>	<b>117</b>

Dès l'examen du projet de loi de règlement pour 2004, le ministère de la culture et de la communication 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<sup>er</sup> 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.

En 2006, le ministère 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.

Cette année encore, le ministère se prête à nouveau à l'exercice d'un **examen approfondi** de la loi de règlement. Un **débat en séance publique** lui permettra de **rendre compte de sa gestion**, le 23 juillet 2007.

Qu'il soit permis à votre rapporteur spécial de souligner la volonté du ministre 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 caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2006 de la mission « Culture », avant de mettre en lumière quelques points saillants de chacun des programmes. Il évoquera ensuite la gestion du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

## **I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006**

Votre rapporteur spécial constate que les informations, relatives à l'ensemble de la mission « Culture », contenues dans le rapport annuel de performances semblent **moins complètes** que ne l'étaient les documents transmis en annexe de la loi de règlement **avant** la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Les données synthétiques relatives à l'ensemble de la mission sont **plus résumées** que jamais et ne permettent pas de distinguer les différents mouvements de crédits attribuables aux décrets de transfert, de virement, ou d'annulation de crédits, ou encore aux mouvements de fongibilité asymétrique.

C'est donc grâce aux informations complémentaires qu'il a demandées dans le cadre d'un questionnaire particulier et à son travail de synthèse que votre rapporteur spécial a pu retracer la gestion 2006.

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

### **1. 96,76 % des crédits disponibles ont été consommés en 2006**

Les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2006 s'élevaient à **2.799,68 millions d'euros**. Après rattachement des fonds de concours, soit **117,88 millions d'euros**, des reports de crédits des années précédentes, soit **24,26 millions d'euros**, et après la prise en compte des transferts, des virements et des annulations de crédits, le total net des **crédits disponibles** atteignait **2.720,92 millions d'euros**.

Le tableau suivant présente **l'exécution des crédits pour 2006 par titre et par action**.

Les **dépenses nettes** pour 2006 se sont établies à **2.632,88 millions d'euros**, soit un **taux d'exécution de 96,76%**.

Ce taux d'exécution cache toutefois des disparités. Les crédits alloués au programme 131 « Création » ont été consommés à hauteur de **99,92 %**, ceux destinés au programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » ont été exécutés à hauteur de **99,6 %**, enfin ceux du programme 175 « Patrimoines » n'ont été consommés qu'à hauteur de **92,41 %**.

Pour le programme « Patrimoines », le taux de consommation plus faible des crédits disponibles est lié à **l'importance des reports** des crédits de paiement non consommés en 2006.

Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2006 prévoyait un plafond d'emplois de **13.350** équivalents temps pleins travaillés (ETPT) pour la mission culture. Le montant des ETPT constatés en exécution est de **13.118**, soit un taux d'exécution de **98,3 %**.

Crédits ouverts en 2006 sur la mission « Culture »

(en millions d'euros)

Programme	Action	LFI	Reportis	FDC	LFR	DGD	Décrets de transfert <sup>1</sup>	Décrets de virement <sup>2</sup>	Décrets d'annulation <sup>3</sup>	Décret d'avance <sup>4</sup>	Mouvement de fongibilité asymétrique	Crédits ouverts	Exécution 2006	Pourcentage d'exécution
Programme 175	Titre 2	178,21		0,12				3,56		8,66	- 7,67	182,88	182,85	99,98
	1	241,95	14,01	111,20	- 4,80		- 1,32		- 0,62		1,11	361,54	290,38	80,32
	2	29,98							- 0,08			29,91	19,86	66,40
	3	316,84	1,91	0,91			- 0,60		- 0,82		5,46	323,70	333,67	103,08
	4	34,76	0,12	0,33					- 0,09			35,12	34,22	97,44
	5	118,07	2,27						- 0,30		1,10	121,14	118,53	97,85
	6	28,69							- 0,07			28,62	25,86	90,36
	7	2,28							- 0,01			2,27	2,21	97,36
8	23,07							- 0,06			23,01	16,49	71,66	
Total Programme 175		973,85	18,31	112,56	- 4,80		- 1,92	3,56	- 2,05	8,66	0,00	1108,17	1024,07	92,41
Titre 2		48,43						0,97		0,43	- 0,72	49,11	49,11	100,00
Programme 131	1	597,84	1,05					3,89	- 0,73		0,52	602,57	630,76	104,68
	2	75,78		1,53					- 0,06		0,2	77,45	47,88	61,82
	3	181,15				- 165,03	0,18		- 0,38			15,92	15,22	95,60
	4	42,82	0,20						- 0,07			42,95	44,37	103,31
Total Programme 131		946,02	1,25	1,53		- 165,03	0,18	4,86	- 1,24	0,43	0,00	787,99	787,34	99,92
Titre 2		416,16		0,01	- 2,64		- 16,29	- 4,53		- 7,84	- 3,56	381,31	381,05	99,93
Programme 224	1	216,77	1,94	3,19	- 4,07				- 4,34		2,63	216,12	218,63	101,16
	2	29,09			- 0,10				- 0,11			28,88	29,27	101,35
	3	34,09			- 0,00				- 0,00			34,09	34,9	102,38
	4	28,64	0,30		- 0,37				- 0,39			28,18	32,83	116,50
	5	37,82			- 0,25		- 9,77		- 0,26			27,53	20,85	75,74
	6	16,57			- 0,37				- 0,39		0,21	16,02	20,15	125,78
7	100,67	2,46	0,59	- 6,41			- 0,01	- 3,89	- 1,51		0,72	92,62	83,84	90,52
Total programme 224		879,81	4,69	3,79	- 14,21	- 9,77	- 16,3	- 8,42	- 7,01	- 7,84	0,00	824,75	821,45	99,60
Total mission culture		2 799,68	24,26	117,88	- 19,01	- 174,80	- 18,04	- 0,00	- 10,30	1,25	0,00	2 720,92	2 632,88	96,76

<sup>1</sup> Il s'agit des décrets de transferts n°s 2006-1509, 2006-1670, 2006-1245, 2006-1506, 2006-1507 et 2006-1671.

<sup>2</sup> Il s'agit des décrets de virement n°s 2006-1508 et 2006-1505.

<sup>3</sup> Il s'agit des décrets d'annulation n°s 2006-365 et 2006-366.

<sup>4</sup> Il s'agit du décret n° 2006-1530.

## **2. Des reports de crédits limités, des reports de fonds de concours conséquents**

Notons que, pour la mission « Culture », le niveau des **reports de crédits sur l'année 2007** est de **2,82 millions d'euros**, soit une **diminution drastique** par rapport au montant des reports de crédits en 2005 puis en 2006<sup>1</sup>. Le montant des crédits reportés en 2007 s'élève à **0,11 %** des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006.

Le ministère de la culture et de la communication confirme ainsi l'effort qu'il a engagé pour réduire le montant des crédits reportés chaque année, et 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 ouverts en loi de finances initiale.

Le montant des **fonds de concours et attribution de produits rattachés tardivement** à la mission « Culture » est beaucoup plus conséquent, soit **84,9 millions d'euros**. Il s'agit de fonds de concours et attribution de produits « tardifs », c'est-à-dire ceux dont la date d'arrêté est postérieure au 15 octobre 2006. Les services du ministère de la culture ont précisé à votre rapporteur spécial, qu'en application de la circulaire budgétaire du 22 janvier 2007<sup>2</sup>, les reports de ces fonds de concours ont été « *accordés de droit* ».

Pour le programme « Patrimoines », le montant des fonds rattachés tardivement atteint **84,03 millions d'euros** dont **70 millions d'euros** de fonds de concours en provenance du **Centre des monuments nationaux**. Ces fonds de concours sont rattachés pour l'essentiel à l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique » du programme 175 et au budget opérationnel de programme (BOP) de la direction de l'architecture, du patrimoine et de l'archéologie (DAPA).

## **3. La nécessaire clarification de la gestion du CMN : proposition d'amendement à la loi de règlement**

Rappelons que la loi de finances pour 2007<sup>3</sup> affecte au **Centre des monuments nationaux**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, et pour la gestion 2006 de façon rétroactive, une fraction égale à 25 % du produit de la taxe instituée au profit de l'Etat par le III de l'article 95 de la loi de finances rectificatives pour 2004, c'est-à-dire les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers, dans la limite annuelle de **70 millions d'euros**.

Il a été précisé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, qu'en 2006 et 2007, à titre transitoire, les **crédits non utilisés par le CMN** seraient reversés par **fonds de concours** au **BOP** de la **DAPA** et

---

<sup>1</sup> Le montant de crédits reportés en 2006, soit **24,73 millions d'euros**, représentait **0,88 %** des **crédits** ouverts en loi de finances pour 2005.

<sup>2</sup> Circulaire budgétaire n° 2BCF-06-3700.

<sup>3</sup> Article 48 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. La mesure prévue par cet article est valable rétroactivement pour l'année 2006.

**affectés au financement de travaux sur les monuments historiques appartenant à l'Etat.** Le partage devait faire l'objet d'une **convention annuelle** entre le CMN et le ministère de la culture et de la communication, avec une montée en charge progressive, étalée sur les trois ou quatre prochaines années.

Il apparaît qu'en 2006, **l'intégralité** de la recette fiscale sera rattachée au BOP de la DAPA et, qu'en 2007 seuls **10 millions d'euros seraient affectés au CMN en 2007**, selon les informations données par les services du ministère de la culture. Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'utilisation de ces crédits, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007.

Dans cette perspective, il vous propose d'adopter un **amendement portant article additionnel après l'article 9 du présent projet de loi**, prévoyant que le gouvernement transmet au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008 un **rapport sur l'utilisation de la recette fiscale affectée au CMN**. Votre rapporteur spécial souhaite être éclairé sur l'utilisation de ces crédits avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008, afin de savoir si l'affectation d'une recette fiscale au CMN doit être **pérenne**.

Il convient que ce rapport présente également le **partage des compétences entre le CMN et les autres acteurs de la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère de la culture** que sont le service national des travaux (SNT), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des directions générales des affaires culturelles (DRAC).

## ***B. L'UTILISATION DES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE ET LE CARACTÈRE SOUTENABLE DE LA MISSION***

### **1. La mise en réserve de 96,36 millions d'euros en crédits de paiement**

L'article 51-4° de la LOLF prévoit la présentation, en annexe du projet de loi de finances de l'année, « *des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ». Cette disposition, permettant l'information du Parlement, doit également **favoriser la responsabilisation** des gestionnaires de crédits.

La pratique de mise en réserve en début d'année des crédits doit **supplanter la régulation budgétaire « au fil de l'eau »** qui prévalait jusqu'à là.

La mise en réserve doit **améliorer la visibilité** des gestionnaires, qui devraient se voir notifier dès le début de l'année des budgets prenant en compte les taux de mise en réserve des crédits annoncés au Parlement. Rappelons que pour la loi de finances pour 2006, le taux de mise en réserve avait été fixé à **0,1 %** pour les crédits du titre 2, c'est-à-dire les dépenses de personnel, et **5 %** pour les crédits ouverts sur les autres titres, soit un total de **100,54 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **96,36 millions d'euros** en crédits de paiement.

Le tableau suivant présente l'évolution de la réserve de précaution prévue en 2006.

Evolution de la réserve de précaution en gestion 2006 (hors crédits de titre 2)

(en millions d'euros)

Gel 2006

	Mise en réserve initiale		Dégel DRAC		Dégel EP		Décret d'annulation Chikungunya		Dégel SP		Dégel réserve DGD		Décret d'annulation Chikungunya		Dégel MH		Dégel EPPGHV		Annulation LFR imputé sur le gel*		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
<b>Programme 175</b>	40,84	35,54			9,87	9,87	-1,10	-1,10								24,00				-29,85	-0,55
<b>Programme 131</b>	39,58	40,09	14,00	14,00	9,62	9,62	-0,79	-0,79	6,00	6,00	8,25	8,25	-0,13	-0,44			0,97		-0,47		
<b>Programme 224</b>	20,12	20,73	6,00	6,00	3,49	3,49	-0,45	-0,45					-6,47	-6,55					-3,7		-4,22
<b>Total mission "Culture"</b>	100,54	96,36	20,00	20,00	23,00	23,00	-2,35	-2,35	6,00	6,00	8,25	8,25	-6,91	-7	24,00				-34,03		-5,75

\*Les annulations en AE relatives à la LFR n'apparaissent pas comme telles dans le décret n° 2006-1799 portant répartition des crédits ouverts et annulés en LFR. En effet, ces annulations d'AE ont été contractées avec les ouvertures d'AE qui correspondent aux AE affectées non engagées en titre 5 techniquement ouvertes en LFR.

Légende :

DRAC : direction régionale des affaires culturelles

EP : établissements publics

SP : spectacle vivant

DGD : dotation globale de décentralisation

MH : monuments historiques

EPPGHV : établissement public du parc et de la Grande halle de La Villette

## 2. L'absence de « gel résiduel »

Différentes mesures ont permis de prendre en compte **les besoins des établissements publics**, ceux des **DRAC**, ceux **du spectacle vivant**, ceux des **monuments historiques**, etc. Finalement, les crédits mis en réserve n'ont été annulés qu'à hauteur de 0,89 % des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2006.

La Cour des Comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006, analyse la pratique mise en œuvre par le ministère de la culture et de la communication : *« grâce à une **politique habile d'affectation forfaitaire des mesures de gel à l'ensemble des catégories de crédit**, le ministère a pu obtenir le **dégel partiel** de ses crédits à hauteur des dépenses de personnel dont la couverture était évidemment nécessaire. Il a pu **échapper ainsi à la rigueur** à laquelle il aurait été soumis s'il avait réparti cette mise en réserve de façon non uniforme, en excluant en particulier les crédits afférents à la rémunération des personnels. Les résultats d'ensemble de l'exécution des dépenses s'expliquent, en partie, par **une appropriation réussie de la LOLF par les services** ».*

Votre rapporteur spécial avait noté, dès la mise en œuvre de la réforme budgétaire, que la mise en réserve de crédits, en début de gestion, ne distinguait que les dépenses de personnel des autres dépenses, alors que dans le cas de la mission « Culture », **les dépenses de fonctionnement**, soit plus de la moitié des crédits, **subissant une mise en réserve de 5 %** étaient, en fait, destinées **au financement des subventions pour charges de service public des établissements publics du champ culturel**, c'est-à-dire, à la fois à leurs dépenses de fonctionnement et au paiement de **leur personnel**.

Cela revenait donc à **appliquer un taux de mise en réserve sur les crédits** correspondant **aux personnels rémunérés par les établissements publics culturels**, opérateurs des programmes de la mission « Culture », **très supérieur à celui appliqué aux crédits** correspondant aux **personnels rémunérés par l'Etat**. Il n'est donc pas étonnant que le ministère de la culture et de la communication ait dû « **s'adapter** ».

## 3. Le financement de la mission « Culture » est-il soutenable à moyen terme ?

Le rapport annuel de performances (RAP) relatif à la mission « Culture » présente des tableaux, pour chaque programme, intitulés « Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement. ». Votre rapporteur spécial a examiné ces **informations, nouvelles**, avec la plus grande attention. Au-delà du traditionnel taux d'exécution de l'année, elles permettent **d'inscrire l'action du ministère de**

**la culture dans une perspective pluriannuelle de moyen terme, et ainsi de juger du caractère soutenable de la politique culturelle menée.**

La consolidation des trois tableaux relatifs à chaque programme de la mission « Culture » est présentée ci-après. Elle amène votre rapporteur spécial à dresser deux constats :

- le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 a augmenté de **103,8 millions d'euros au cours de l'année**. Cette augmentation représente **3,9 % des crédits de paiement consommés** en 2006 et n'est donc pas négligeable ;

- le niveau du solde des engagements non couverts par des paiements à la fin de l'année 2006 atteint **1,17 milliard d'euros**, ce qui représente **44,59 %**, soit presque la moitié, des crédits de paiement consommé au cours de l'année 2006.

Ces données sont disponibles dans le RAP « Culture » pour 2006, votre rapporteur spécial **sera particulièrement attentif à leur évolution**.

Il est regrettable que **l'échéancier des engagements** non couverts par des paiements ne soit pas présenté. Il s'agit, en effet, d'un élément déterminant, qui permettrait **d'apprécier**, au moment de la discussion d'un projet de loi de finances pour une année donnée, **le poids des engagements passés susceptibles de peser sur le budget en cours d'examen et les marges de manœuvre réelle du ministère**.

De même, votre rapporteur spécial regrette que les **données relatives aux opérateurs ne soient pas consolidées**, afin d'avoir une **vision complète** des dépenses d'ores et déjà engagées dans le domaine culturel.

**La soutenabilité des programmes de la mission « Culture »**

AE ouvertes en 2006**	3.041.473.591							
AE non affectées au 31/12/2006	36.810.891							
AE affectées non engagées au 31/12/2006*	267.928.428							
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2005 (1)	1.070.207.076							
AE engagées en 2006 (2)	2.736.734.272							
AE reportées sur 2007	272.436.473							
<b>Total des engagements réalisés au 31/12/2006</b>	<b>(3) = (1) + (2)</b>	<b>3.806.941.348</b>						
CP consommés en 2006 sur engagements antérieurs à 2006 (4)	339.306.382							
CP consommés en 2006 sur engagements 2006 (5)	2.293.581.635							
CP reportés sur 2007	87.720.915							
<b>Total des CP consommés en 2006</b>	<b>(6) = (4) + (5)</b>	<b>2.632.888.017</b>						
CP ouverts en 2006**	2.720.920.383							
<b>Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006</b>	<b>(7) = (3) - (6)</b>	<b>1.174.053.331</b>						

\* Il s'agit d'AE du titre 5, sauf cas particuliers.

\*\* LFI + reports + LFR + mouvements réglementaires.

#### 4. L'exercice bien compris de la fongibilité ?

Votre rapporteur spécial regrette vivement qu'aucune donnée synthétique relative à l'exercice de la **fongibilité**, asymétrique ou non, exercée en 2006 ne soit disponible au sein du RAP ni au niveau de la mission, ni au niveau des programmes.

Selon les informations qui ont été fournies par les services du ministère de la culture, **12,2 millions d'euros** ont été **transférés du titre 2 vers les autres titres** afin **d'optimiser la consommation des crédits** de la mission « Culture » en 2006. Ont été enregistrés des mouvements de réimputation en dépenses de fonctionnement (titre 3) de dépenses imputées à tort en titre 2 (dépenses de personnel) lors de la construction du budget<sup>1</sup>, ainsi que des mouvements d'imputation de crédits de personnel des opérateurs en subventions pour charges de service public<sup>2</sup>.

Des mouvements de fongibilité « pure » ont visé **à utiliser les reliquats du titre 2** en fin de gestion et ont permis de régler partiellement certaines opérations, relatives par exemple à la réalisation d'études pour le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM), ou encore de compenser la mise en réserve de crédits pour certains établissements publics, tels que le théâtre de l'Odéon.

Votre rapporteur spécial note que la **fongibilité a permis d'optimiser la consommation des crédits**. Il ne semble pas que des mesures d'économies aient été prises.

#### *C. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « CULTURE »*

##### 1. Les prémisses de la mesure de la performance

S'agissant de la **performance**, votre rapporteur spécial note que sur 41 indicateurs que compte la mission « Culture » **28,5** sont **renseignés**, soit **70 %**, et **16** d'entre eux, soit **39 %**, ont un **résultat au moins aussi bon** que la prévision figurant au projet annuel de performance pour 2006.

Il apparaît que les valeurs cibles, fixées pour 2010, de certains indicateurs ne sont guère différentes de celles d'ores et déjà atteintes et témoignent donc **d'objectifs limités**. Toutefois le maintien de certaines performances dans des secteurs menacés par la diversification des loisirs, la médiatisation de la société, etc. peut être tout à fait pertinent et ambitieux. Il ne sera possible d'évaluer ces données que dans une perspective de moyen terme.

---

<sup>1</sup> Il s'agit par exemple du paiement de frais médicaux.

<sup>2</sup> Ces mouvements ont permis de financer la prime de fin d'année pour les contractuels et la rémunération des agents transférés aux établissements publics en cours de gestion.

## 2. La responsabilisation des gestionnaires de crédits déconcentrés

La gestion de la mission « Culture » pose en fait la question de la **responsabilisation des gestionnaires** et du degré de **déconcentration des crédits**.

En 2007, votre rapporteur spécial a poursuivi l'action entamée en 2006, visant à contrôler l'application de la LOLF dans les DRAC<sup>1</sup>. Il s'est demandé s'il était nécessaire de démultiplier les BOP, les DRAC gérant un BOP par programme, et engageant de ce fait des **dialogues de gestion complexes** avec les responsables de programmes, mais aussi avec les directions sectorielles.

De plus, comme l'ont indiqué les services du ministère de la culture, « *la justification de la programmation et des dépenses au premier euro a introduit une **transparence nécessaire** dans la gestion mais a concomitamment souligné la **nécessité de construire les budgets en fléchant**, par les directions d'administration centrale, le caractère prioritaire de certaines activités. Les directeurs régionaux ont ainsi pu avoir le sentiment d'être **contraints** à exécuter les consignes en provenance des administrations centrales* »<sup>2</sup>. Votre rapporteur spécial n'est pas certain que cette centralisation accrue n'aille pas à **l'encontre de la responsabilisation des gestionnaires de BOP déconcentrés**.

Il note toutefois que la création des **secrétaires généraux de programmes**, placés auprès des responsables de programmes, semble avoir amélioré le dialogue de gestion entre les DRAC et l'administration centrale du ministère de la culture et la communication, ce dont il convient de se féliciter. La question de la déconcentration des crédits culturels sera examinée plus précisément dans le cadre du prochain rapport d'information de votre rapporteur spécial.

## 3. Le secrétaire général du ministère : un renfort pour les responsables de programmes ?

Par ailleurs, comme le note la Cour des Comptes, dans son rapport précité, **l'organisation inchangée** du ministère et de ses directions centrales, sur laquelle se sont appliquées les structures budgétaires issues de la LOLF se traduit par une « *définition peu claire du rôle des responsables de programmes* ».

**Un directeur d'administration centrale** est ainsi nommé **responsable de programme** et devrait exercer une **autorité** pleine et entière sur ses pairs, dont les directions sont rattachées à l'exécution du programme

---

<sup>1</sup> Visite à la DRAC d'Amiens le 12 novembre 2006, visite à la DRAC de Rouen le 3 avril 2007, visite à la DRAC de Bordeaux les 12 et 13 avril 2007, visite à la DRAC de Caen le 5 juillet 2007.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial au ministère de la culture et de la communication dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006.

concerné. Le directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme 175, doit ainsi arbitrer la répartition des crédits entre sa propre direction et la direction des musées de France, la direction des archives de France, la direction du livre et de la lecture et la délégation générale à la langue française et aux langues de France. Un collège de directeurs semble être également l'instance réelle de conduite du programme 131 « Création », en contradiction avec le principe de responsabilisation des gestionnaires posé par la LOLF. Le responsable officiel du programme 131 est le directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, qui doit gérer les crédits destinés à la délégation aux arts plastiques et à la direction du livre et de la lecture. Pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », le problème ne se pose pas dans les mêmes termes : le délégué au développement et aux affaires internationales est responsable de programme et doit en tant que tel décider des arbitrages de crédits relatifs à la direction de l'administration générale... alors que cette dernière regroupe le « service du personnel et des affaires sociales » et la « **sous-direction des affaires financières et générales** » du ministère.

Votre rapporteur spécial avait regretté le risque de **dilution de la responsabilité des gestionnaires** de programme dès la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

Le ministère de la culture et de la communication a mis en place, en 2006, un **secrétariat général** pour assister le ministre dans l'administration de ses services. A ce titre, il est notamment **chargé de coordonner l'action de l'ensemble des services du ministère** et d'assurer leur évaluation, de préparer le budget et de **proposer au ministre la répartition des moyens entre les services**, de **coordonner la direction des programmes**, de conduire les réflexions stratégiques relatives à l'organisation et à l'administration du ministère, de ses services déconcentrés et des établissements publics.

Votre rapporteur spécial, qui avait émis des réserves, dans un premier temps, envisage cette fonction dans une **nouvelle perspective**, suite à l'audition de Mme Christine Le-Bihan-Graff, secrétaire général du ministère de la culture.

#### **Le rôle du secrétaire général du ministère de la culture**

Au terme de l'audition menée par votre rapporteur spécial le 21 février 2007, il apparaît que le secrétaire général de la culture exerce un rôle de **pilotage stratégique**, en définissant, dans le cadre du mandat que lui a confié le ministre de la culture et de la communication :

- la feuille de route de la **modernisation** du ministère ;
- les **audits** à réaliser ;
- les **dossiers transversaux** à mettre en place, notamment le rapport sur la valorisation de « l'immatériel » qui devrait porter sur les solutions à apporter aux problèmes de numérisation pour laquelle des normes communes n'ont pas été définies d'une part et la politique tarifaire d'autre part.

Le secrétaire général a également une fonction de **coordination administrative**.

L'importance de l'administration du ministère de la culture s'explique par son histoire et par le grand nombre de directions préexistantes au ministère. Dans le cadre de la mise en application de la LOLF, la coordination de l'action des directions étant nécessaire, un **comité de directeurs a été mis en place par le secrétaire général**. Elle souhaite que les directeurs développent leur sentiment d'appartenance au ministère et non à leur seule direction. Ce comité a examiné, au cours du premier trimestre 2007, les sujets suivants :

- la rémunération des directeurs, modulée en fonction de la performance de leur gestion ;

- l'encadrement supérieur et la politique de management des cadres. Un séminaire a eu lieu en mars. Quatre groupes de travail ont été constitués et leurs conclusions ont été présentées au comité des directeurs. Le secrétaire général a élaboré un programme de travail, transmis au ministre.

Les responsables de programme et la direction de l'administration générale doivent également définir le champ d'utilisation des **ressources humaines** afin de mieux **piloter la masse salariale**. Ils ne disposent pas aujourd'hui des instruments nécessaires et utiles dans ce domaine.

S'agissant du **développement des systèmes informatiques**, le secrétaire général a rappelé que les trois grands chantiers étaient les suivants : le réseau informatique doit être modernisé afin de permettre aux pensionnés d'accéder aux informations relatives à leur retraite, conformément à la loi. Doivent également être mis en place le système Chorus et l'opérateur national de paie.

Le secrétaire général réunira désormais les trois responsables de programmes tous les mois, et **veillera à conforter leur autorité au sein de leur programme face aux autres directeurs d'administration centrale**.

## II. LES POINTS SAILLANTS DE LA GESTION 2006 PAR PROGRAMME

### *A. LE PROGRAMME « PATRIMOINES » : LES CRISES DE GESTION DE L'INRAP ET DES MONUMENTS HISTORIQUES SE POURSUIVENT*

#### **1. La justification au premier euro pour les crédits alloués aux monuments historiques doit être améliorée**

La justification au premier euro de l'action 1 « patrimoine monumental et archéologique » du programme 175 « Patrimoines » est assez peu satisfaisante et pourrait être largement **simplifiée**.

Il est très difficile de comprendre combien de crédits étaient disponibles, **les explications sont données à partir des crédits prévus en loi de finances initiale, et non à partir des crédits disponibles ce qui tronque forcément le suivi de gestion 2006**.

De plus, pour les **grands projets** notamment, votre rapporteur spécial note la volonté des services de donner des explications, mais regrette que les « **circonvolutions** administratives » empêchent de comprendre **pourquoi** des travaux ont été retardés, **quelle incidence** un retard peut avoir **sur le plan de financement** initialement prévu, et sur le **fonctionnement** de l'établissement public affectataire de l'édifice concerné. Ainsi est-il indiqué pour l'Opéra

Garnier : « *la sous-consommation des crédits est due à la modification du calendrier des travaux qui retarde le commencement de la restauration du parvis sud.* ». Cette « explication » pourrait à l'évidence être **améliorée** afin d'indiquer si le retard est dû à un aléa du chantier ou à l'indisponibilité des crédits nécessaires.

L'année 2006 a été marquée par la mise en œuvre d'une **relance de la politique de restauration des monuments historiques**, qui a permis de redémarrer une centaine de chantiers dès l'automne. Votre rapporteur spécial note toutefois que ces **crédits ont bénéficié aux monuments appartenant à l'Etat** et non aux opérations de restauration et de conservation, en région, pour les monuments appartenant à des tiers, aux collectivités territoriales, ou à des propriétaires privés, et que le taux d'exécution des crédits disponibles a souffert de la date tardive de mise à disposition des crédits concernés.

La justification au premier euro indique, en effet, qu'en matière de **dépenses d'investissement**, sur un total de **144,22 millions d'euros** de crédits consommés en 2006 pour la **restauration des monuments historiques**, hors grands projets immobiliers, l'Etat a consacré, au titre de la maîtrise d'ouvrage exercée par ses soins : **61,01 millions d'euros** à la restauration de **monuments lui appartenant** et **83,21 millions d'euros** à celle des monuments appartenant aux **collectivités territoriales** ou à des propriétaires privés.

**Il n'est pas possible** à votre rapporteur spécial **de comprendre** comment l'on est passé d'une **prévision de 103,87 millions d'euros** de crédits de paiement consacrés à la restauration des monuments historiques à une **exécution de 144,22 millions d'euros**. La justification au premier euro porte mal son nom, lorsqu'elle se contente d'indiquer que cette évolution est due au **redéploiement** d'environ **20 millions d'euros** au troisième trimestre et à l'exercice par les DRAC d'une « **importante fongibilité des crédits d'intervention vers les crédits d'investissement en faveur des opérations de maîtrise d'ouvrage de l'Etat** ». Le **redéploiement, opéré par fongibilité, devrait donc concerner environ 20 millions d'euros en dépenses d'intervention, ce qui ne paraît pas certain.**

Or, lorsque l'on s'intéresse la justification au premier euro des **dépenses d'intervention** de l'action 1 précitée, il est précisé que les crédits ont été **minorés** afin de gager l'ouverture de crédits au titre du plan d'urgence pour les banlieues, soit **4,24 millions d'euros** en prévision (et 0 million d'euros en exécution s'il faut en croire le tableau récapitulatif !). La justification au premier euro indique ensuite que **30,11 millions d'euros** ont fait l'objet d'une décision de fongibilité en faveur de crédits d'investissement. Ceci ferait un total de **153,98 millions d'euros** et non **144,22 millions d'euros** pour les crédits d'investissement en faveur des monuments historiques.

Finalement, les crédits d'intervention consacrés, en 2006, aux subventions aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés de monuments historiques se sont élevés à **80,43 millions d'euros**, contre **125 millions d'euros** prévus par la loi de finances initiale. Quelle que soit la

façon dont on essaie de combiner les différents chiffres énumérés, il n'est pas possible de comprendre comment est obtenue cette somme de **80,43 millions d'euros**.

Ceci pourrait paraître anecdotique si deux ans plus tôt la dette des DRAC dans ce secteur n'avait atteint en fin de gestion 2004 la somme de 70 millions d'euros. Votre rapporteur spécial souhaite qu'un **effort de clarté et de lisibilité** soit accompli afin que le rapport annuel de performances permette réellement de **suivre avec précision la consommation des crédits alloués aux monuments historiques**.

## 2. La situation de l'INRAP est toujours inquiétante

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial avait déposé, au nom de votre commission des finances, un amendement tendant à doter l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) d'une subvention pour charges de service public d'un montant d'environ **10 millions d'euros**. Le ministère de la culture avait indiqué que cette subvention n'était **pas nécessaire**, et que, au cours de l'exécution 2006, contrairement à ce qui s'était produit depuis la création de l'établissement public, **aucun redéploiement de crédits** ne serait nécessaire pour permettre son fonctionnement.

C'est sans aucun plaisir que votre rapporteur spécial a constaté à la lecture du rapport annuel de performances qu'une **subvention de 8,7 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement a été versée à l'INRAP**. Comme il l'avait prévu<sup>1</sup>, la justification au premier euro indique que : *« le programme 175 « Patrimoines » a été conduit à financer, en fin d'année 2006, le versement d'une subvention à l'INRAP afin de permettre à cet établissement de rembourser la première tranche de l'avance de trésorerie sur les encaissements de la taxe sur l'archéologie préventive consentie par le Trésor public »*.

La loi de finances pour 2007 prévoit, de plus, l'inscription d'une subvention de **9 millions d'euros** en faveur de l'INRAP au sein des crédits alloués à l'action 1 précitée du programme 175.

Les difficultés rencontrées dans le domaine de l'archéologie préventive sont loin d'être aplanies. Votre rapporteur souhaiterait vivement que **l'INRAP figure parmi les opérateurs du programme 175 faisant l'objet d'une présentation détaillée** et que des **objectifs de performance** soient fixés à l'établissement public dans le cadre d'un **contrat de performance**.

Il lui semble indispensable que **des indicateurs** permettent de mesurer l'évolution de la situation, en termes de **productivité** de

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 440 (2004-2005) « Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive ».

l'établissement public, en termes de **réduction des délais de réalisation des chantiers de fouilles**, qu'il s'agisse de chantiers de diagnostic ou non, en termes **d'exploitation scientifique des résultats des fouilles**, etc.

## ***B. LE PROGRAMME « CRÉATION », DES RÉSULTATS NUANCÉS***

### **1. Le traitement de la performance est assez satisfaisant**

Il peut sembler paradoxal que votre rapporteur spécial mette l'accent sur le programme qui n'est pas celui qui atteint le plus d'objectifs fixés dans le projet annuel de performances pour 2006 au sein de la mission « Culture ». Toutefois il apparaît que les objectifs des indicateurs du programme « Création » sont globalement **pertinents et satisfaisants**. Le rapport du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) soulignait, dès l'été 2005, les efforts effectués pour améliorer le contenu du volet performance du programme 131 « Création ». De même, le rapport d'évaluation de mise en oeuvre de la directive nationale d'orientation rédigé par les services de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles a jugé que la **démarche de performance était adaptée aux objectifs fixés par la LOLF**.

Suivant l'avis du CIAP, deux objectifs ont été **supprimés** par fusion avec des objectifs existants **afin d'augmenter la lisibilité de la démarche de performance en simplifiant les outils d'évaluation**. L'ancien objectif 5 « Soutenir l'emploi et la professionnalisation des secteurs » a été fusionné avec l'ancien objectif 2 « Donner des bases économiques et financières solides à la création française », devenu « Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création ». L'ancien objectif 6 « Conforter la diversité de l'offre culturelle dans le domaine des industries culturelles » a été supprimé, mais les indicateurs associés ont été rattachés aux actuels objectifs 1 et 4 du programme 131, ce qui est cohérent.

D'autres indicateurs figurants au projet annuel de performances pour 2006 ont été supprimés, citons notamment « La part des mètres carrés de bibliothèque construits en zone rurale par rapport au nombre total de mètres carrés construits dans l'année ». La suppression de cet indicateur était pleinement justifiée en raison du **transfert des crédits de la dotation générale de décentralisation** sur un autre programme. De plus **l'effet de levier était assez diffus**.

Votre rapporteur spécial note que dans la plupart des cas, les indicateurs qui ont été supprimés, par le projet annuel de performances pour 2007, s'ils ne sont pas tous renseignés **font l'objet d'un commentaire particulier** au sein de la partie « Objectifs et indicateurs de performance » du programme 131.

Les **commentaires techniques** expliquant comment lire les indicateurs de performance sont **fournis, précis et utiles**. **L'analyse des résultats** est **soignée**, lorsque l'indicateur est constitué par un taux, sont

analysées l'évolution du numérateur mais aussi celle du dénominateur. Dans certains cas, les **valeurs prévisionnelles** et les **valeurs cibles** sont **explicitées**. **Ceci devrait être la norme pour l'ensemble de la mission.**

## **2. Des pistes d'amélioration définies par un audit de modernisation**

En janvier 2007, la mission d'audit de modernisation a rendu son rapport sur les modalités d'attribution des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant<sup>1</sup>.

Ce rapport a constaté que le dispositif d'aide était en forte croissance mais très **dispersé** entre des réseaux, des labels et des disciplines artistiques d'une part mais aussi entre collectivités publiques d'autre part. Il indique que les marges de manœuvre sont très réduites dans l'aide aux structures, qui concerne 80 % des crédits. Il apparaît que **11 % des subventions** absorbent **67 % des crédits**, alors que **15 %** des subventions sont d'un **montant inférieur à 5.000 euros**.

Le dispositif d'aide en faveur du spectacle vivant est très **inégalement encadré**. Le corpus réglementaire apparaît déconnecté des moyens budgétaires mis en œuvre, selon les rédacteurs de l'audit. Ceux-ci constatent qu'en préférant exclusivement la **subvention** au principe de **l'appel d'offres sur projets**, le ministère de la culture et de la communication fait un **choix économiquement contestable juridiquement risqué**.

Dans le cadre du dispositif existant, le rapport de modernisation propose de **simplifier et de recentrer le dispositif**, de **supprimer les doublons**, et de **redonner des marges de manœuvre et d'appréciation** aux services chargés d'attribuer les crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant. Il encourage également **la mise en œuvre de la fongibilité des crédits** et la **définition de guides et d'aides à la décision** pour les services du ministère sollicités. Dans cette perspective, il est recommandé de compléter l'appareil réglementaire et de **hiérarchiser les objectifs**, de fournir des références sur le « juste le coût » d'un spectacle vivant, et d'utiliser les indicateurs du projet annuel de performance pour évaluer les aides.

Enfin, des **propositions d'adaptation** des modalités d'attribution des aides sont formulées afin **d'améliorer la transparence** dans l'attribution des subventions aux projets. Les auteurs du rapport estiment, qu'hormis dans le cas des opérateurs de l'Etat, la **délégation** de service public ou le **marché public** devraient être la règle pour l'attribution des crédits d'aide aux structures. Ils recommandent d'associer les autres collectivités publiques à la démarche menée par le ministère de la culture et de la communication afin d'en finir avec les doublons et les redondances.

---

<sup>1</sup> Ce rapport a été établi par Mme Nathalie Coppinger, inspectrice générale des finances et M. Jean Carabalona, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles et porte le n° 2006-M-058-03 à l'inspection générale des finances et le n° 2006-32 à l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles.

Votre rapporteur spécial souhaite savoir si des **groupes de travail** associant la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, la direction de l'administration générale, les DRAC et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont bien été mis en place, comme le recommandait le rapport de modernisation. Il semble en effet essentiel qu'une démarche de travail précise soit définie afin de **résoudre les importants dysfonctionnements relevés dans les modalités d'attribution des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant.**

***C. LE PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE » SOUFFRE DE SON HÉTÉROGÉNÉITÉ***

**1. Des actions extrêmement diverses**

Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » met en oeuvre des **politiques transversales** du ministère de la culture et de la communication. Les **trois priorités** du programme 224 sont :

- améliorer l'attractivité de **l'enseignement supérieur**, notamment aux fins d'une insertion professionnelle optimale des diplômés ;
- favoriser **l'accès à la culture** et le dialogue interculturel ;
- promouvoir les **échanges culturels internationaux**.

Votre rapporteur spécial estime que le **bilan stratégique du rapport annuel de performances du programme 224** est particulièrement **éclairant**. S'il ne peut conforter la cohérence de ce programme éclaté, il présente de façon lisible, tour à tour, les priorités, les réalisations et les perspectives dans le domaine de l'éducation artistique et culturelle, dans le domaine de l'action internationale et de la défense de la diversité culturelle au sein des instances européennes et internationales et dans le domaine de l'insertion professionnelle des diplômés.

Les priorités des politiques culturelles menées au sein de ce programme apparaissent clairement, notamment celle relative à l'accès des **personnes handicapées** à la culture. Les résultats de la commission nationale Culture-Handicap du 1<sup>er</sup> juin 2006 et de la Convention Culture et Handicap pourraient toutefois être renforcés par une **référence à l'objectif 4** du présent programme « Favoriser les publics spécifiques ». Il apparaît la lecture de l'analyse des résultats de cet objectif, située plus loin au sein du rapport annuel de performances, qu'il s'agit d'une convention de présentation et non d'un oubli.

Le **bilan stratégique du rapport** présente également les résultats des fonctions soutien, communes aux trois programmes.

## 2. Le cas particulier des fonctions soutien

Par convention, les **fonctions soutien**, communes aux trois programmes de la mission « Culture », sont regroupées au sein de l'action 7 du programme 224. Un **axe prioritaire** de la performance du ministère est la recherche d'un **meilleur rapport entre le coût et l'efficacité** des fonctions de soutien.

Le rapport annuel de performances précise que de **nombreuses réformes** ont été initiées dans cette perspective, par les fonctions de soutien, telle que la **réforme des services déconcentrés** du ministère de la culture et la fusion prévue entre les DRAC et les services départementaux de l'archéologie et du patrimoine (SDAP), la réforme des modalités de partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, etc.

A ce sujet, votre rapporteur spécial **regrette très vivement** que le décret relatif à la **fusion entre les DRAC et les SDAP** ne soit pas encore paru. Il craint qu'une réforme, annoncée depuis plus d'un an, et non encore mise en œuvre, n'entraîne les services à se crisper sur leur position et n'exacerbe leurs craintes. Dans de telles conditions, cette fusion, pourtant indispensable et fonctionnelle, pourrait ne jamais voir le jour.

De même, le décret relatif à **l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales** n'a pas encore été publié. Votre rapporteur spécial le **déplore avec la plus grande force**. La réforme de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage ne peut avoir de sens que si l'on permet aux conservations régionales des monuments historiques (CRMH) d'apporter leur très grand savoir faire et leur expertise aux élus locaux.

Il est indispensable que, dans ces deux, cas le ministre de la culture et de la communication puisse **indiquer les raisons** de ce **retard** pris et y remédier au plus vite.

Les fonctions soutien ont également assuré le **passage en mode LOLF**, la détermination d'une **stratégie pluriannuelle de désendettement des DRAC**, ainsi que le recensement des **grands projets immobiliers** du ministère et **l'échéancier de leurs paiements jusqu'en 2010**.

En matière de **réforme comptable**, la nomenclature « budgétaro-comptable » a été définie, le contrôle interne comptable est en cours d'expérimentation et les travaux liés à la mise en œuvre du logiciel Chorus ont été lancés.

Le ministère a également mis en place ou poursuivi le déploiement ou l'adaptation **d'application de systèmes d'information** parmi lesquelles Arpège (outil de programmation et de suivi budgétaire), Opus (outil de collecte et d'analyse des données renseignées par les différents services du ministère, notamment données relatives aux indicateurs de performance) ou Rhapsodie (système d'information des ressources humaines).

Il est intéressant de noter que **la justification au premier euro** de l'action 7, précitée, précise que les crédits de paiement destinés au budget de fonctionnement du ministère ont été **minorés de 5,26 millions d'euros** en 2006 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Cette réduction de crédits est principalement due à la **régulation budgétaire**. Afin de préserver les actions de politique culturelle, le ministère a choisi de faire porter une **grande part de l'annulation** prévue par la loi de finances rectificative pour 2006 **sur les fonctions de soutien**.

Le rapport annuel de performances précise que : *« cette forte contrainte qui a pesé sur les crédits de fonctionnements centraux et les crédits informatiques compromet la capacité de modernisation à moyen terme du ministère sur des sujets stratégiques comme la réforme de la fonction achat ou l'amélioration des systèmes d'information qui nécessitent un fort investissement au départ »*.

Votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de la culture et de la communication puisse lui indiquer **les mesures** qui seront **prises au cours de l'année 2007** afin de **compenser** les effets néfastes de l'arbitrage budgétaire qui a été ainsi réalisé.

### **III. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »**

Votre rapporteur spécial n'a pas approfondi cette année son analyse de la gestion du compte d'affectation spéciale.

Les recettes et les dépenses du compte d'affectation spéciale étaient fixées à **519,28 millions d'euros** par la loi de finances initiale pour 2007. Les recettes constatées s'élèvent finalement à **521,09 millions d'euros**. Les crédits consommés n'atteignent que **509,91 millions d'euros**. Le compte d'affectation spéciale présente donc un **solde en excédent de 11,18 millions d'euros**.

S'agissant de la démarche de performance, le compte d'affectation spéciale recense **22 indicateurs de performance**. Le nombre d'indicateurs renseignés soit **15,65 indicateurs**, est relativement **satisfaisant**, en raison des difficultés rencontrées dans la déclinaison de la performance pour ce secteur. Le nombre d'indicateurs ayant atteint leur cible est de **6** seulement. Il convient de préciser que **5** indicateurs n'avaient pas reçu de prévision-cible en loi de finances initiale pour 2006.

Votre rapporteur spécial se félicite que le programme 713 « Soutien à l'expression radiophonique locale » du compte d'affectation spéciale soit doté, dans le cadre du projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2007, de **trois indicateurs** de performance, ainsi qu'il l'avait **recommandé**. Il était en effet anormal que ce programme soit le seul à ne pas n'avoir reçu d'objectif et d'indicateur.

**Le bilan stratégique** du compte d'affectation spéciale pourrait **être développé**, et mieux prendre en compte les résultats des indicateurs de performance. Toutefois, il permet d'ores et déjà d'appréhender la politique menée dans les secteurs cinématographique, audiovisuel, et, radiophonique local.

Votre rapporteur spécial retiendra notamment que le gouvernement français a **renégocié l'autorisation communautaire du système d'aide publique au cinéma et à l'audiovisuel**, géré par le Centre national de la cinématographie (CNC). Selon le rapport annuel de performances intitulé « Comptes spéciaux », annexé au projet de loi de règlement : en mars 2006, *« l'ensemble du dispositif d'aide publique - compte de soutien du CNC (cinéma et audiovisuel dans leur intégralité), SOFICA<sup>1</sup>, crédit d'impôt, IFCIC<sup>2</sup> - a été autorisé par la Commission européenne jusqu'en 2011. Alors que la France n'avait négocié auparavant que des autorisations partielles de son régime d'aide, c'est la première fois qu'une validation complète du système est décidée par la Commission européenne. Elle met fin à une situation d'insécurité juridique particulièrement délicate pour les bénéficiaires de ces aides, à savoir les professionnels français du secteur du cinéma et de l'audiovisuel ».*

Par ailleurs, dans le secteur du soutien à l'expression radiophonique locale, il semble qu'une **réforme d'une certaine ampleur** soit nécessaire afin d'améliorer le **fonctionnement et d'optimiser l'utilisation du fonds** de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER). Votre rapporteur spécial sera attentif à ce thème l'année prochaine, et estime que la **définition d'objectifs et d'indicateurs de performance** dans ce domaine devrait favoriser l'efficacité de l'action du FSER. Il souhaite, de plus, que le rapport d'information n° 233 (2005-2006) du 3 mars 2006, de notre collègue Claude Belot, intitulé « Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale » soit suivi d'effets et que ses recommandations soient appliquées.

---

<sup>1</sup> Sociétés de financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

<sup>2</sup> Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles.

# A M E N D E M E N T

présenté par  
M. GAILLARD

---

## ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9

I. Après l'article 9, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Le gouvernement transmet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2008, un rapport sur la gestion par le Centre des monuments nationaux de la fraction égale à 25 % du produit de la taxe instituée au profit de l'Etat par le III de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2004, qui lui est affectée selon les dispositions prévues par l'article 48 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

II. En conséquence, faire précéder cet article par la mention :

Culture

## OBJET

L'article 48 de la loi de finances pour 2007 prévoit l'affectation, à hauteur de **70 millions d'euros**, du produit de la **taxe fiscale** relative aux droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers, au bénéfice du **Centre des monuments nationaux**.

Il apparaît que, par voie de **fonds de concours et attribution de produits**, le CMN a **reversé** à la direction de l'architecture, du patrimoine et de l'archéologie (DAPA) la recette fiscale affectée dont il aurait dû bénéficier en 2006. En 2007, selon les informations fournies par les services du ministère de la culture, 10 millions d'euros seulement devraient être gérés par le CMN, 60 millions étant versés au budget opérationnel de programme (BOP) de la DAPA, et affectés au financement de travaux sur les monuments historiques appartenant à l'Etat.

Les fonds de concours et attribution de produits ont été rattachés tardivement au BOP de la DAPA, et leur utilisation n'est **pas expliquée** de façon satisfaisante au sein de la **justification au premier euro** du rapport annuel de performances « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2006. Votre rapporteur spécial souhaite être **éclairé** sur l'utilisation de ces crédits avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008, afin de savoir si **l'affectation** de recettes fiscales au CMN doit être **pérenne**.

Il convient que ce rapport présente le **partage des compétences** entre le CMN et les autres acteurs de **la maîtrise d'ouvrage** déléguée du ministère de la culture que sont le service national des travaux (SNT), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des directions générales des affaires culturelles (DRAC).

## **MISSION « DÉFENSE »**

### **MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux**

	<i>Pages</i>
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION 2006</b> .....	121
A. LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS À PREMIÈRE VUE .....	121
B. L'EXÉCUTION 2006 FAIT PESER DES INCERTITUDES SUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE LPM .....	126
1. <i>La nécessaire résorption de la « bosse des reports » de crédits pour atteindre les objectifs fixés en matière d'équipement</i> .....	126
2. <i>La gestion par masse salariale compromet-elle la stabilisation du sous-effectif ?</i> .....	127
C. LA DÉTÉRIORATION « ERRONÉE » DE LA SOUTENABILITÉ DE LA MISSION « DÉFENSE » .....	127
1. <i>L'impact très limité de la « régulation budgétaire » sur la gestion en 2006</i> .....	127
2. <i>Une vision pluriannuelle de la mission « Défense »</i> .....	129
3. <i>Un amendement corrigeant une erreur de 10,6 milliards d'euros</i> .....	131
D. LA PERFORMANCE EN 2006 .....	133
1. <i>Les résultats de la mission en 2006</i> .....	133
2. <i>Le travail de retour d'expérience</i> .....	133
<b>II. LES POINTS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION 2006 PAR PROGRAMME</b> .....	135
A. LE PROGRAMME 146 : « EQUIPEMENT DES FORCES » .....	135
1. <i>Les défis de la gestion des dépenses d'investissement sous le régime de la LOLF</i> .....	135
2. <i>La soutenabilité du programme 146</i> .....	137
3. <i>La problématique de la performance du programme 146</i> .....	139
B. LE PROGRAMME 178 : « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » .....	140
1. <i>Les difficultés de gestion des personnels en mode LOLF</i> .....	140
2. <i>Une concurrence entre les dépenses en personnels et les dépenses d'investissement ?</i> .....	141
3. <i>Le cas particulier du financement des OPEX et des OPINT</i> .....	143
4. <i>Le cas particulier du service de santé des armées</i> .....	143
C. LE PROGRAMME 144 : « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE » .....	144
1. <i>Performance : la prise en compte des souhaits des rapporteurs spéciaux</i> .....	144
2. <i>La nécessité d'améliorer le traitement des opérateurs au sein du RAP</i> .....	145
D. LE PROGRAMME 212 : « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE » .....	146
1. <i>L'indispensable amélioration des systèmes d'information</i> .....	146
2. <i>Le nécessaire approfondissement de la justification au premier euro</i> .....	147
<b>III. LES DONNÉES DE COMPTABILITÉ NATIONALE RELATIVES À LA DÉFENSE : LA RÉDUCTION DE 5,3 MILLIARDS D'EUROS DU DÉFICIT PUBLIC SUR TROIS ANS</b> .....	148
A. la réforme mise en œuvre par Eurostat .....	148
B. les conséquences de cette décision pour la France .....	149
<b>IV. AMENDEMENT</b> .....	150

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup> réforme profondément la loi de règlement, en prévoyant que celle-ci approuve non seulement le résultat budgétaire de l'exécution de loi de finances mais aussi le résultat comptable, ainsi que le bilan et les annexes qui y sont associés.

Pour la première fois, sont présentés en annexe du projet de loi de règlement pour 2006 **les rapports annuels de performances** (RAP) qui doivent mettre en évidence et justifier, pour chaque mission, les écarts entre les prévisions des lois de finances de l'année considérée et l'exécution budgétaire. Les RAP présentent également le **bilan stratégique** et la **performance** de chaque programme.

Sans mésestimer l'effort conséquent fourni par les services de l'Etat afin de permettre la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable, vos rapporteurs spéciaux estiment que les informations contenues dans le RAP relatif à la mission « Défense » ne sont pas complètes.

Ils observent que les documents qui étaient fournis dans le cadre de l'application de l'ordonnance organique de 1959<sup>2</sup> donnaient de précieuses informations sur les mouvements de crédits en cours d'exécution budgétaire, tels que les transferts, les annulations, les reports, ou encore les virements de crédits et permettaient ainsi de prendre en compte les crédits dont le ministère avait réellement disposé au cours de l'année afin d'apprécier pleinement sa gestion. Les données figurant au sein du RAP ne sont pas ventilées par actions et sous-actions des programmes de la présente mission. Vos rapporteurs spéciaux avaient accepté le découpage des crédits de la mission « Défense » en programmes de grande taille à la condition que les informations relatives aux crédits fasse l'objet de sous-divisions afin d'être lisibles.

Par ailleurs, la justification au premier euro présentée dans le RAP compare l'exécution 2006 aux prévisions du projet de loi de finances initiale pour 2006. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il eut été préférable que la comparaison soit faite entre l'exécution et les crédits disponibles, en incluant notamment les reports de crédits de l'année précédente.

En l'absence de ces données consolidées, vos rapporteurs spéciaux ont dû se livrer à des exercices de consolidation et de synthèse des données afin d'essayer de retracer de façon aussi complète que possible la gestion de la **mission « Défense »** en 2006. Ils déplorent d'ailleurs que le bilan stratégique ne soit présenté qu'au niveau des seuls programmes. Ils auraient souhaité qu'il en soit de même niveau de la mission, afin de rendre compte de la performance globale de la politique menée.

Vos rapporteurs spéciaux estiment indispensable que le RAP soit complété dans cette perspective dès l'année prochaine.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION 2006

### *A. LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS À PREMIÈRE VUE*

Le niveau des **dépenses effectuées** en 2006, soit **35,31 milliards d'euros**, est relativement proche de la dotation prévue par le projet de loi de finances initiale pour 2006, soit **35,38 milliards d'euros**.

Les dépenses réelles sont toutefois nettement en **retrait** par rapport au total des **crédits disponibles** qui s'élevaient en 2006 à **36,509 milliards d'euros**. Les deux tableaux suivants **présentent le taux d'exécution des crédits de paiement et des autorisations d'engagement**.

**Taux d'exécution des crédits de paiement en 2006**

*(en millions d'euros)*

Prog. LOLF	TITRE	L.F.I. 2006	Report de crédit 2005/2006	Fongibilité asymétrique	Décret d'annulation	Décret d'avance	Fonds de concours	Décret de virement	L.F.R.	Crédits disponibles avant transferts de crédits (*)	Crédits consommés et transferts (*)	Taux d'exécution
<b>144</b>	Total titre 2	569,63	0,00	0,00	-65,00	0,00	0,00	-11,39	0,00	493,24	487,64	98,86%
	Total autres titres	1 071,19	52,17	0,00	-32,77	0,00	9,86	0,00	23,00	1 123,45	1073,79	95,58%
<b>Total programme 144</b>		<b>1 640,82</b>	<b>52,17</b>	<b>0,00</b>	<b>-97,77</b>	<b>0,00</b>	<b>9,86</b>	<b>-11,39</b>	<b>23,00</b>	<b>1 616,69</b>	<b>1561,43</b>	<b>96,58%</b>
<b>146</b>	Total titre 2	1 012,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,69	0,00	1 023,69	1020,53	99,69%
	Total autres titres	9 595,53	1 304,49	0,00	-403,22	0,00	124,48	0,00	284,63	10 905,91	9612,36	88,14%
<b>Total programme 146</b>		<b>10 607,53</b>	<b>1 304,49</b>	<b>0,00</b>	<b>-403,22</b>	<b>0,00</b>	<b>124,48</b>	<b>11,69</b>	<b>284,63</b>	<b>11929,59</b>	<b>10632,89</b>	<b>89,13%</b>
<b>178</b>	Total titre 2	15 303,04	0,00	-30,00	0,00	366,80	158,34	-10,30	0,00	15 787,87	15737,60	99,68%
	Total autres titres	5 522,38	352,41	30,00	-6,50	240,98	307,99	0,00	15,00	6 462,25	6244,52	96,63%
<b>Total programme 178</b>		<b>20 825,42</b>	<b>352,41</b>	<b>0,00</b>	<b>-6,50</b>	<b>607,78</b>	<b>466,33</b>	<b>-10,30</b>	<b>15,00</b>	<b>22 250,13</b>	<b>21982,12</b>	<b>98,80%</b>
<b>212</b>	Total titre 2	894,98	0,00	0,00	-107,00	0,00	0,00	10,00	0,00	797,98	794,67	99,58%
	Total autres titres	1 412,92	319,08	0,00	-49,14	0,00	15,43	0,00	-97,00	1 601,30	1538,23	96,06%
<b>Total programme 212</b>		<b>2 307,91</b>	<b>319,08</b>	<b>0,00</b>	<b>-156,14</b>	<b>0,00</b>	<b>15,43</b>	<b>10,00</b>	<b>-97,00</b>	<b>2 399,28</b>	<b>2332,90</b>	<b>97,23%</b>
<b>Total mission Défense</b>		<b>35 381,68</b>	<b>2 028,15</b>	<b>0,00</b>	<b>-663,64</b>	<b>607,78</b>	<b>616,10</b>	<b>0,00</b>	<b>225,63</b>	<b>38 195,69</b>	<b>36509,34</b>	<b>95,58%</b>

(\*) Les crédits disponibles comprennent les crédits faisant l'objet d'un transfert, tout comme les crédits consommés. Vos rapporteurs spéciaux estiment en effet que les crédits transférés, qui consistent pour l'essentiel, en une subvention au commissariat à l'énergie atomique (CEA), au profit de la dissuasion, sont des dépenses militaires.  
Source : ministère de la défense.

Taux d'exécution des autorisations d'engagement en 2006

*(en millions d'euros)*

Prog. LOLF	TITRE	L.F.I. 2006	Report de crédit 2005/2006	Fongibilité asymétrique	Décret d'annulation	Décret d'avance	Fonds de concours	Décret de virement	LFR	TOTAL	Crédits disponibles avant transferts de crédits (*)	Crédits consommés et transferts (*)	Taux d'exécution
<b>144</b>	Total titre 2	569,63	0,00	0,00	-65,00	0,00	0,00	-11,39	0,00	493,24	493,24	487,64	98,86%
	Total autres titres	1 222,90	1,97	0,00	-32,77	0,00	9,86	0,00	34,27	1 226,56	1 236,23	1245,94	100,79%
<b>Total programme 144</b>		<b>1 792,53</b>	<b>1,97</b>	<b>0,00</b>	<b>-97,77</b>	<b>0,00</b>	<b>9,86</b>	<b>-11,39</b>	<b>34,27</b>	<b>1 719,80</b>	<b>1 729,47</b>	<b>1733,58</b>	<b>100,24%</b>
<b>146</b>	Total titre 2	1 012,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,69	0,00	1 023,69	1 023,69	1020,53	99,69%
	Total autres titres	9 513,18	8,97	0,00	-403,22	0,00	124,20	0,00	372,62	8 494,81	9 615,74	21516,38	223,76%
<b>Total programme 146</b>		<b>10 525,18</b>	<b>8,97</b>	<b>0,00</b>	<b>403,22</b>	<b>0,00</b>	<b>124,20</b>	<b>11,69</b>	<b>372,62</b>	<b>9 518,51</b>	<b>10 639,43</b>	<b>22536,91</b>	<b>211,82%</b>
<b>178</b>	Total titre 2	15 303,04	0,00	-30,00	0,00	366,80	158,34	-10,30	0,00	15 787,88	15 787,88	15737,6	99,68%
	Total autres titres	6 228,19	99,57	30,00	-119,02	0,00	300,01	0,00	100,00	6 578,29	6 638,75	6694,6	100,84%
<b>Total programme 178</b>		<b>21 531,24</b>	<b>99,57</b>	<b>0,00</b>	<b>-119,02</b>	<b>366,80</b>	<b>458,35</b>	<b>-10,30</b>	<b>100,00</b>	<b>22 366,17</b>	<b>22 426,63</b>	<b>22432,2</b>	<b>100,02%</b>
<b>212</b>	Total titre 2	894,98	0,00	0,00	-107,00	0,00	0,00	10,00	0,00	797,98	797,98	794,67	99,59%
	Total autres titres	1 488,32	8,28	0,00	-3,50	307,86	15,43	0,00	131,50	1 924,72	1 947,88	1948,96	100,06%
<b>Total programme 212</b>		<b>2 383,30</b>	<b>8,28</b>	<b>0,00</b>	<b>-110,50</b>	<b>307,86</b>	<b>15,43</b>	<b>10,00</b>	<b>131,50</b>	<b>2 722,71</b>	<b>2 745,86</b>	<b>2743,63</b>	<b>99,92%</b>
<b>Total mission Défense</b>		<b>36 232,26</b>	<b>118,78</b>	<b>0,00</b>	<b>-730,52</b>	<b>674,66</b>	<b>607,84</b>	<b>0,00</b>	<b>638,39</b>	<b>36 327,18</b>	<b>37 541,39</b>	<b>49446,32</b>	<b>131,71%</b>

Source : ministère de la défense

(\*) Les crédits disponibles comprennent les crédits faisant l'objet d'un transfert, tout comme les crédits consommés. Vos rapporteurs spéciaux estiment en effet que les crédits transférés, qui consistent pour l'essentiel, en une subvention au commissariat à l'énergie atomique (CEA), au profit de la dissuasion, sont des dépenses militaires.  
Source : ministère de la défense.

### **Remarques méthodologiques**

**L'écart de présentation des données**, entre le document « projet de loi de règlement pour 2006 », son annexe « rapport annuel de performances » de la mission « Défense » et les réponses transmises par les services du ministère de la défense au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux, **a trois origines essentielles**, selon les informations qui ont été communiquées à vos rapporteurs spéciaux, et qui sont reproduites ici :

**« 1. Les retraits sur engagements antérieurs à 2006 sont pris en compte dans le projet de loi de règlement et ne le sont pas dans le RAP**

Les données comptables sur les autorisations d'engagement inscrites dans le RAP sont **majorées de 1,026 milliard d'euros du fait de la non-prise en compte des retraits d'engagement sur les années antérieures à 2006**.

En effet, certaines des autorisations d'engagement réalisées antérieurement à 2006 n'ont pas pu être ventilées au moment du passage en LOLF selon la nomenclature d'exécution nécessaire à l'établissement du RAP (mission, programmes, actions) alors que le projet de loi de règlement présente les consommations par article de regroupement. Ainsi, dans le projet de loi de règlement, les retraits d'engagement étant comptabilisés, l'utilisation des autorisations d'engagement ouvertes en 2006, soit **53,03 milliards d'euros** a été la suivante :

- un montant d'engagements en 2006 de **47,21 milliards d'euros** ;
- un montant d'AE non reportées (annulées) de 0,264 million d'euros ;
- un montant d'AE affectés non-engagés de 5,17 millions d'euros reportés sur 2007 ;
- un montant d'AE **non affectées de 0,395 million d'euros** reportés sur 2007.

Dans le RAP, du fait de la non prise en compte des retraits d'engagement, la répartition de l'utilisation des autorisations d'engagement diffère de la précédente sur :

- le montant d'autorisation engagée en 2006 soit **48,23 milliards d'euros** ;
- le montant d'AE **non affectées** au 31 décembre 2006 soit **- 0,366 million d'euros**. Ce résultat négatif obtenu par calcul arithmétique ne s'explique que par la majoration du montant engagé à la fin de l'année 2006 de 1,026 milliard d'euros. Dans ce cas de figure, le montant engagé en 2006 aurait nécessité 366 millions d'euros au-delà de la ressource ouverte. Les chiffres indiqués dans le RAP doivent donc être assortis des commentaires relatifs à l'impossibilité de prendre en compte dans cet exercice les retraits d'autorisations d'engagement.

**2. La régularisation technique des engagements internationaux pris par la France au titre des programmes gérés par l'OCCAR et la NAHEMA**

Les **engagements internationaux réalisés antérieurement à l'exercice 2006** au titre des programmes gérés par l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) et par la Nato Helicopter Management Agency (NAHEMA), agence civile de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), pour un montant de **10,62 milliards d'euros n'avaient pas basculé dans les applications informatiques au 1<sup>er</sup> janvier 2006**. Ils ont donc fait l'objet de **réouverture en ressources par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2006**.

**3. Les restes à payer sur engagements au 31 décembre d'une année sont appréhendés selon deux méthodes**

Le reste à payer sur engagements au 31 décembre d'une année est égal à la différence entre le cumul des engagements et le cumul des paiements effectués à cette date. Jusqu'au 31 décembre 2005, l'engagement, qui pouvait correspondre à une simple réservation de crédits, ne recouvre donc pas le même périmètre que l'engagement juridique résultant d'un contrat. Dans l'application ACCORD LOLF, sont **désormais comptabilisés les engagements juridiques**, mais ceux-ci ne portent que sur des engagements effectués en administration centrale. En outre ces montants pourront se traduire, en fonction de l'exécution des contrats, par des retraits d'engagement.

*La première méthode de calcul du reste à payer est issue de la comptabilité budgétaire. Elle donne un montant de **46,1 milliards d'euros** qui se décompose ainsi :*

*- engagements sur années antérieures, non couverts par des paiements 2005, soit 44,81 milliards d'euros ;*

*- plus AE engagées en 2006, montant figurant au projet de loi de finance rectificative minoré des engagements techniques 2006, évoqués au point 2 (47,21 - 10,62 = 36,59 milliards d'euros) ;*

*- moins CP consommés en 2006 (35,31 milliards d'euros).*

*La deuxième méthode de calcul résulte d'un recensement effectué auprès des services gestionnaires. Ce recensement qui fait ressortir fin 2006 un montant de **45,23 milliards d'euros** s'appuie prioritairement sur des prévisions de paiement établies en cohérence avec des engagements juridiques qui sont par constructions inférieurs ou égaux aux engagements comptables. »*

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux*

Le ministère de la défense a été **autorisé à dépasser le montant des dotations inscrites en loi de finances initiale** pour 2006. Le taux d'exécution des autorisations d'engagement en 2006 s'élève ainsi à **plus de 100 %** du montant des crédits prévus par la loi de finances initiale.

En revanche, le ministère n'a **pas été autorisé** à consommer la majeure partie des **crédits reportés de l'exercice précédent**. Ceci implique deux conséquences :

- les **charges restant à payer** en fin d'exercice 2006 atteignent un montant important, soit **2,01 milliards d'euros** ;

- les **reports de crédits** en fin d'année restent à un niveau élevé, soit **1,61 milliard d'euros**. Ils sont un peu inférieurs à ceux constatés en 2005 qui atteignaient **2,03 milliards d'euros**.

Notons que le solde de gestion en 2006 de la mission « Défense » s'établit à - 398,15 millions d'euros, soit 1,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006<sup>1</sup>, ce qui correspond à 4,12 jours de paiement pour le ministère de la défense.

L'incapacité dans laquelle a été le ministère de la défense de consommer la totalité des crédits reportés sur l'année 2006 n'est pas sans incidence sur l'exécution de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM) d'une part, et sur la « soutenabilité » de la mission « Défense », d'autre part.

---

<sup>1</sup> En 2004, le solde de gestion était de - 381,45 millions d'euros, soit 1,18 % des crédits ouverts en LFI, soit 4,48 jours de paiement. En 2005, il atteignait - 525,75 millions d'euros, soit 1,65 % des crédits ouverts en LFI, soit 6 jours de paiement.

## ***B. L'EXÉCUTION 2006 FAIT PESER DES INCERTITUDES SUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LPM***

La gestion des crédits de la mission « Défense » en 2006 conduit vos rapporteurs spéciaux à rappeler que les objectifs fixés par la loi de programmation militaire, tant en matière de réalisation et de financement de grands équipements, qu'en matière de format des armées, c'est-à-dire de niveau des effectifs, ne pourront être atteints qu'au prix d'un effort soutenu en ce sens.

### **1. La nécessaire résorption de la « bosse des reports » de crédits pour atteindre les objectifs fixés en matière d'équipement**

La Cour des Comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006, estime que l'impossibilité de consommer les crédits reportés en 2006 « *pourrait compromettre, à terme, l'exécution de la loi de programmation militaire, qui reste suspendue à la possibilité de consommer les reports de crédit en 2007 et 2008* ».

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, vos rapporteurs spéciaux avaient analysé le phénomène ayant permis l'apparition d'une « bosse des reports » de crédits de paiement, atteignant 2,8 milliards d'euros en 2004, et près de 2 milliards d'euros en 2005. Ils avaient noté que, dans les années à venir, des précisions devraient être demandées au ministère de la défense sur la résorption de ces crédits, afin de s'assurer qu'elle permette bien la réalisation de l'actuelle loi de programmation militaire.

Rappelons que, lors de son audition devant votre commission des finances le 25 octobre 2005, le ministre de la défense avait confirmé la résorption complète des crédits reportés avant la fin de l'actuelle période de programmation. Il avait indiqué que lui avait été donnée la permission de dépasser l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement en loi de finances de l'année. Vos rapporteurs spéciaux resteront **particulièrement attentifs à cette question**.

L'atteinte des objectifs fixés par la LPM en **matière d'équipement** est donc largement conditionnée aux exécutions des années 2007 et 2008. Vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'en septembre 2006, un rapport sur l'exécution de la LPM a été soumis au Parlement, ainsi que le prévoit la loi de programmation. Ils souhaitent que les obligations juridiques qui s'imposent au ministère de la défense soient respectées pour les deux prochaines années, et se traduisent par le dépôt annuel d'un rapport d'exécution de la LPM, afin de pouvoir suivre précisément la réalisation de la fin de la période de programmation militaire, qui se caractérise de plus par une diminution de la visibilité pluriannuelle du budget d'équipement.

Enfin, il est important de noter, que comme les années précédentes, des **annulations de crédits** ont été effectuées sur les **crédits d'équipement**, soit **184 millions d'euros** afin d'assurer le financement des opérations extérieures (OPEX), ce qui est regrettable.

## **2. La gestion par masse salariale compromet-elle la stabilisation du sous-effectif ?**

Il apparaît, et la lecture des conclusions de la Cour des Comptes le confirme, qu'un **arbitrage a été effectué en faveur des dépenses de personnel du programme 178 « Préparation et emploi des forces »**. Les dépenses de personnel de ce programme dépassent les crédits ouverts en loi de finances initiale. On constate toutefois que les équivalents temps pleins travaillés (ETPT), réalisés en 2006, sont inférieurs à ceux autorisés par le plafond ministériel d'emplois fixés en loi de finances initiale, qui était déjà en deçà des objectifs de la LPM.

Comme l'avaient relevé vos rapporteurs spéciaux, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, entre l'objectif fixé par la LPM pour 2006, soit 443.242 effectifs civils et militaires, et les effectifs annoncés pour 2006 soit 432.314 ETPT, un **décalage de 3 %** était prévu. Ce décalage a été **accentué** par les choix de gestion du ministère de la défense en 2006. Le projet de loi de finances initiale pour 2006 prévoyait, pour la seule mission « Défense » (il ne s'agit donc pas du périmètre LPM, mais cette donnée n'est pas disponible), la réalisation de **334.204 ETPT**, alors qu'on ne dénombre que **324.443 ETPT** réalisés. L'écart de réalisation s'élève donc à **9.761 ETPT**.

Le ministère de la défense semble avoir décidé de privilégier la masse salariale plutôt que l'atteinte du plafond ministériel d'emplois autorisés de la mission « Défense », et ainsi d'annuler des emplois vacants et d'exploiter des réorganisations internes. Le nombre des ETPT a donc été réduit **sans porter atteinte toutefois au respect des contrats opérationnels des forces armées**.

La Cour des Comptes, dans son rapport précité, estime que l'écart important entre ETPT demandés et réalisés, *« et le maintien du titre 2 à un niveau constant font peser un doute sur la sincérité de la programmation budgétaire de 2007. (...) De manière générale, se pose pour l'avenir la question de la maîtrise par le ministère de sa masse salariale »*.

### ***C. LA DÉTÉRIORATION « ERRONÉE » DE LA SOUTENABILITÉ DE LA MISSION « DÉFENSE »***

#### **1. L'impact très limité de la « régulation budgétaire » sur la gestion en 2006**

A titre liminaire, il convient, avant d'aborder la problématique de la soutenabilité de la mission « Défense », d'apporter deux précisions. La « **régulation budgétaire** » et la **mise en œuvre de la fongibilité asymétrique** n'ont pas eu d'impact significatif sur les résultats de l'exécution en 2006 (il est certain que l'une et l'autre ont toutefois pu jouer sur le rythme de consommation des crédits au cours de l'année).

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que l'exercice de la fongibilité, asymétrique, ne fasse pas l'objet d'une présentation synthétique, ni au niveau de la mission, ni au niveau de chacun des programmes. Selon les informations communiquées, le seul mouvement de fongibilité asymétrique réalisé, en cours de gestion 2006, concerne le programme « Préparation et emploi des forces » pour un montant de 30 millions d'euros. Les économies effectuées sur les dépenses de personnel ont permis de financer les besoins apparus sur les lignes budgétaires relatives au **carburant opérationnel** de la marine<sup>1</sup>.

La « **régulation budgétaire** » ne fait pas non plus l'objet d'une **présentation consolidée**. Rappelons que l'article 51-4° de la LOLF prévoit la présentation, en annexe du projet de loi de finances de l'année, « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ». Cette disposition, permettant l'information du Parlement, doit également favoriser la responsabilisation des gestionnaires de crédits et améliorer leur visibilité, grâce à la notification dès le début de l'année d'un budget prenant en compte le taux de mise en réserve annoncé au Parlement. Rappelons que pour la loi de finances pour 2006, ce taux avait été fixé à 0,1 % pour les crédits du titre 2, c'est-à-dire les dépenses de personnel, et 5 % pour les crédits ouverts sur les autres titres, soit un total de **17,78 millions d'euros** sur le titre 2 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et de **922,63 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **880,10 millions d'euros** en crédits de paiement pour les autres titres de la mission « Défense ».

Un traitement particulier a été réservé aux programmes ayant fait l'objet d'une « contribution » visant à financer le plan d'urgence en faveur des banlieues, prévu par un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2006, comme ce fut le cas des programmes de la mission « Défense ». Pour ces programmes, la mise en réserve a été diminuée, au 1er janvier 2006, du montant de cette « contribution », soit **15,30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les crédits du titre 2 et **59,34 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les autres titres de la mission.

Par ailleurs, les financements interministériels de charges imprévues<sup>2</sup> se sont traduits par des **annulations** de crédits de la mission « Défense », diminuant les crédits initialement mis en réserve à hauteur de **44,59 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits mis en réserve restant sur la mission « Défense », soit **2,48 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur

---

<sup>1</sup> Ces besoins supplémentaires sont dus à l'augmentation des coûts des hydrocarbures.

<sup>2</sup> Financement des mesures préventives de la grippe aviaire, indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale, mesures visant à contenir l'épidémie du chikungunya, etc.

le titre 2, et, pour les autres titres, **818,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **776,17 millions d'euros** en crédits de paiement ont été **libérés** au cours de l'exercice 2006, de façon **suffisamment précoce** pour permettre la **consommation effective** des crédits sur la gestion en cours.

Les services du ministère de la défense ont ainsi estimé que les annulations de crédits sur les programmes de la mission ont eu « *un caractère non dimensionnant* » et n'ont pas remis « *en question, de manière significative, les prévisions de gestion* ». Ce n'est donc pas là qu'il faut chercher les raisons d'une éventuelle dégradation de la soutenabilité de la mission « Défense ».

## **2. Une vision pluriannuelle de la mission « Défense »**

Vos rapporteurs spéciaux ont noté, au sein du RAP, l'apparition d'une rubrique consacrée au « *suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement* ». Ils ont réalisé une synthèse des données par programme afin d'avoir une vision globale de la présente mission, qui est présentée dans le tableau suivant.

Il apparaît, selon ces données, que les engagements non couverts par des paiements seraient passés de **44,816 milliards d'euros** au 31 décembre 2005 à **57,739 milliards d'euros** au 31 décembre 2006, soit une **augmentation** de **12,9 milliards d'euros**, et une **progression** de **28,9 % en un an**.

La dégradation du solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 se répartit de la façon suivante : une dégradation de **169,32 millions d'euros** pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », de **421,28 millions d'euros** pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces », de **398,56 millions d'euros** pour le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » et de **11.933,91 millions d'euros** pour le programme 146 « Equipement des forces ».

**La diminution de la soutenabilité de la mission « Défense »**

AE P144	1 822 658 697				
AE P178	23 723 711 994				
ouvertes en P212	3 408 667 500				
2006 P146	24 076 254 179				
	<b>53 031 292 370</b>				
AE non P144	3 453 044				
affectées au P178	77 229 776				
31/12/2006 P212	-35 363 196				
P146	-411 753 252				
	<b>-366 433 628</b>				
AE affectées non engagées	95 295 100				
	1 274 741 654				
	723 556 043				
	3 072 018 903				
	<b>5 165 611 700</b>				
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/05 (1)	P144 1 430 493 953				
P178	7 111 681 371				
P212	1 592 270 686				
P146	34 681 601 431				
	<b>44 816 047 441</b>				
AE engagées en 2006 (1)	P144 1 723 910 553				
P178	22 371 740 564				
P212	2 720 474 653				
P146	21 415 988 528				
	<b>48 232 114 298</b>				
AE reportées en 2007	P144 103 947 497				
P178	1 396 224 759				
P212	733 743 104				
P146	3 326 705 397				
	<b>5 560 620 757</b>				
Total des engagements réalisés au 31/12/2006 (3) = (1)+(2)	P144 3 154 404 506				
P178	29 483 421 935				
P212	4 312 745 339				
P146	56 097 589 959				
	<b>93 048 161 739</b>				
CP ouverts en 2006	P144 1 609 853 845				
P178	22 218 475 164				
P212	2 388 539 569				
P146	10 718 403 128				
	<b>36 995 271 706</b>				
Total des CP consommés en 2006 (4)	P144 1 554 591 856				
P178	21 950 458 265				
P212	2 321 913 296				
P146	9 482 074 759				
	<b>35 309 038 176</b>				
CP reportés sur 2007	P144 40 848 147				
P178	216 475 239				
P212	57 028 461				
P146	1 296 328 373				
	<b>1 610 680 220</b>				
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/05 (1)	P144 1 599 812 650				
P178	7 532 963 670				
P212	1 990 832 043				
P146	46 615 515 200				
	<b>57 739 123 563</b>				
Soldes des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006 (5) = (3) - (4)	P178 7 532 963 670				
P212	1 990 832 043				
P146	46 615 515 200				
	<b>57 739 123 563</b>				

Source : consolidation des données du RAP

### 3. Un amendement corrigeant une erreur de 10,6 milliards d'euros

Rappelons qu'il s'agit là d'une **dégradation « optique » de la soutenabilité du programme 146**. En effet, comme l'ont indiqué les services du ministère de la défense à vos rapporteurs spéciaux, **10,62 milliards d'euros d'engagements internationaux antérieurs à 2006** ont été réinscrits en loi de finances rectificative pour 2006 et augmentent d'autant le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que les **10,62 milliards d'euros** précités ont été, à tort, **comptabilisés deux fois**.

En effet, 10.617.292.149,31 euros semblent avoir été inscrits en deux endroits du tableau de suivi : une fois au titre des engagements, sur années antérieures, non couverts par des paiements au 31 décembre 2005 et une fois au titre des autorisations d'engagement ouvertes en 2006.

Ces 10,617 milliards d'euros se décomposent en **10,597 milliards d'euros** relatifs au programme 146 « Equipement des forces » et **21,55 millions d'euros** relatifs au programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Le fait que ces autorisations d'engagement soient comptabilisées deux fois donnent à penser, de façon absolument **erronée**, que le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 de la mission « Défense » a progressé de 10,617 milliards d'euros. Il n'est pas possible, alors qu'un nouveau Livre blanc de la défense et une nouvelle loi de programmation sont en préparation, de laisser figurer de telles erreurs au sein des documents budgétaires supposés garantir la bonne information du Parlement.

L'objet de **l'amendement portant article additionnel après l'article 4**, proposé par vos rapporteurs spéciaux, est donc de **rectifier cette erreur matérielle**.

Après correction la soutenabilité réelle de la mission « Défense » correspond aux données déjà connues. Elle est présentée dans le tableau suivant :

**La soutenabilité réelle de la mission « Défense »**

AE	P144	1 822 658 697					
ouvertes en	P178	23 723 711 994					
2006	P212	3 408 667 500					
	P146	24 076 254 179					
		<b>53 031 292 370</b>					
AE non affectées au 31/12/2006	P144	3 453 044					
	P178	77 229 776					
	P212	-35 363 196					
	P146	-411 753 252					
		<b>-366 433 628</b>					
AE affectées non engagées		95 295 100					
		1 274 741 654					
		723 556 043					
		3 072 018 903					
		<b>5 165 611 700</b>					
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/05 (1)	P144	1 430 493 953					
	P178	7 090 121 610					
	P212	1 592 270 686					
	P146	24 085 869 043					
		<b>34 198 755 292</b>					
AE engagées en 2006 (1)	P144	1 723 910 553					
	P178	22 371 740 564					
	P212	2 720 474 653					
	P146	21 415 988 528					
		<b>48 232 114 298</b>					
AE reportées en 2007	P144	103 947 497					
	P178	1 396 224 759					
	P212	733 743 104					
	P146	3 326 705 397					
		<b>5 560 620 757</b>					
CP ouverts en 2006	P144	1 609 853 845					
	P178	22 218 475 164					
	P212	2 388 539 569					
	P146	10 718 403 128					
		<b>36 995 271 706</b>					
Total des CP consommés en 2006 (4)	P144	1 554 591 856					
	P178	21 950 458 265					
	P212	2 321 913 296					
	P146	9 482 074 759					
		<b>35 309 038 176</b>					
Total des engagements réalisés au 31/12/2006 (3) = (1)+(2)	P144	3 154 404 506					
	P178	29 461 862 174					
	P212	4 312 745 339					
	P146	45 501 857 571					
		<b>82 430 869 590</b>					
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/05 (1)	P144	1 430 493 953					
	P178	7 090 121 610					
	P212	1 592 270 686					
	P146	24 085 869 043					
		<b>34 198 755 292</b>					
AE reportées en 2007	P144	103 947 497					
	P178	1 396 224 759					
	P212	733 743 104					
	P146	3 326 705 397					
		<b>5 560 620 757</b>					
CP reportés sur 2007	P144	40 848 147					
	P178	216 475 239					
	P212	57 028 461					
	P146	1 296 328 373					
		<b>1 610 680 220</b>					
Soldes des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006 (5) = (3) - (4)	P144	1 599 812 650					
	P178	7 511 403 909					
	P212	1 990 832 043					
	P146	36 019 782 812					
		<b>47 121 831 414</b>					

Source : données du RAP corrigées par vos rapporteurs spéciaux

## **D. LA PERFORMANCE EN 2006**

Vos rapporteurs spéciaux estiment que la **construction d'indicateurs** de performance de qualité est un processus qui doit être **rigoureux d'un point de vue statistique**, et donc nécessairement **long**. Ils ne sont donc pas étonnés que certains indicateurs ne soient pas renseignés dans le rapport annuel de performances pour 2006, ou que certaines cibles ne soient pas encore atteintes. Les indicateurs ne prendront tout leur sens que lorsqu'il sera possible de lire leurs résultats dans le cadre de **séries de moyen terme**. De plus, vos rapporteurs spéciaux ont concentré leurs contrôles cette année sur la pertinence des indicateurs de performance, notamment ceux du programme 146, gérés par la délégation générale pour l'armement (DGA).

### **1. Les résultats de la mission en 2006**

Le dispositif de performance de cette mission s'articule autour de **21 objectifs et 48 indicateurs disponibles**, dès le 1er janvier 2006, et qui font l'objet d'un compte rendu, au sein du rapport annuel de performances 2006, présenté dans le tableau suivant.

**Les indicateurs de la mission « Défense »**

Nombre d'indicateurs	Indicateurs renseignés	Indicateurs au moins aussi bons que la prévision	Indicateurs pour lesquels aucune prévision ne figurait en LFI
<b>48</b>	<b>41,35*</b>	<b>19,7*</b>	<b>15,6*</b>
En % du total	<b>86 %</b>	<b>41 %</b>	<b>32,5%</b>

*\* Sont présentés des nombres décimaux pour tenir compte de la composition des indicateurs en sous indicateurs.*

Il apparaît que **86 %** des indicateurs présentés au rapport annuel de performances étaient renseignés, et que **41 %** d'entre eux atteignaient ou dépassaient la cible fixée en 2006. La proportion importante d'indicateurs pour lesquels aucune prévision ne figurait en loi de finances initiale pour 2006, soit **32,5 %**, correspond à des indicateurs relatifs au suivi des projets immobiliers du programme « Soutien de la politique de la défense » qui ont été abandonnés en cours d'année, et à des indicateurs relatifs aux performances techniques des équipements du programme « Equipement des forces » qui n'ont été validés que dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007.

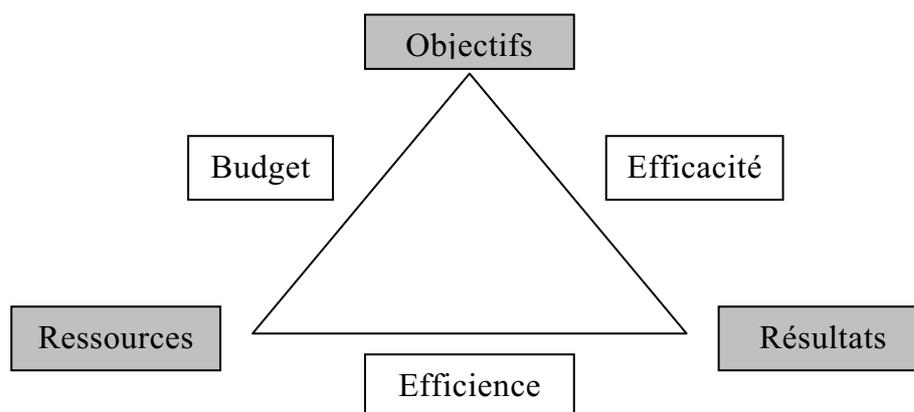
### **2. Le travail de retour d'expérience**

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent signaler qu'a été mis en place un « **groupe de travail ministériel relatif au retour d'expérience sur la loi organique relative aux lois de finances** » (RETEX LOLF), qui a reçu **mandat d'établir un bilan de la première année d'exécution de la LOLF**, accompagné

de propositions d'amélioration d'adaptation de court terme, ainsi que de pistes de réflexion de plus long terme. Invités à la présentation du rapport de ce groupe de travail, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que le ministère de la défense avait su **mesurer l'ampleur du défi conceptuel, statistique et technique posé par la LOLF**.

Les **enjeux de la performance** sont analysés très clairement comme le montre le schéma suivant, extrait du rapport du RETEX LOLF précité.

**Les enjeux de la performance de la mission « Défense »**



*Source : rapport relatif aux enseignements tirés de la première année d'application de la LOLF du RETEX LOLF*

La relation entre les objectifs et les ressources, passe par le budget ; celle entre les objectifs et les résultats, correspond à l'efficacité. La question qui se pose est donc de parvenir à mesurer l'efficacité de la gestion de la mission « Défense », c'est-à-dire les relations entre les résultats (l'output) et les ressources (l'input) : il s'agit bien là de l'enjeu essentiel posé par la LOLF, sur lequel a travaillé le RETEX LOLF.

Ainsi les indicateurs de performance ont-ils été analysés comme des indicateurs de « type macro ». Par exemple, pour le programme « Préparation et emploi des forces », les indicateurs relatifs à la préparation des forces, portent sur le nombre de jours d'activité (contrats opérationnels exprimés en nombre d'heures de vol). Ces indicateurs, selon l'analyse du RETEX LOLF ne sont pas représentatifs de l'efficacité. De même, sur un théâtre d'opérations, il conviendrait qu'un indicateur de performance s'efforce de mesurer le meilleur ratio entre le personnel affecté à la mission et le personnel support. La démarche visant à décomposer les indicateurs « macro » existants en indicateurs « micro » est engagée, et semble être une piste de réflexion très intéressante.

## II. LES POINTS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION 2006 PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME 146 « ÉQUIPEMENT DES FORCES »

#### 1. Les défis de la gestion des dépenses d'investissement sous le régime de la LOLF

La LOLF a été accompagnée par l'institution de **nouveaux échelons décisionnels** : responsable de programme et responsable des budgets opérationnels de programme (BOP), dont le rôle et le statut restent mal définis au niveau de l'Etat, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre de la réforme, selon les services du ministère de la défense.

Les rôles et responsabilités des acteurs de chaque programme sont définis dans la **charte de gestion** du ministère de la défense et dans **les chartes particulières des programmes**. La gestion des BOP et les marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires des BOP sont ainsi fixées par les responsables de programme dans le respect des textes qui encadrent la gestion financière du ministère.

Le ministère de la défense ayant fait le choix de ne disposer que de **BOP centraux**, ceux-ci n'ont pas été présentés aux trésoriers payeurs généraux (TPG) mais au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de la défense. Le contrôleur a autorisé la mise en place des crédits en début d'année, tout en formulant un certain nombre de remarques sur certains documents prévisionnels de gestion (DPG), dont il a été tenu compte par la suite.

La réforme budgétaire a impliqué une rénovation des règles de gestion de portée ministérielle<sup>1</sup>. Celle-ci prévoit que les mouvements sur dotation au sein d'un programme sont dispensés de **visa central** de la direction des affaires financières du ministère sous réserve de quatre exceptions. Le groupe de travail RETEX LOLF a conclu à la possibilité de **supprimer l'une d'elle, concernant les mouvements de crédits relevant du périmètre de la loi de programmation militaire**.

La complexité de l'organisation issue de la LOLF se reflète directement sur l'exécution. Le ministère de la défense a focalisé, selon le RETEX LOLF, son attention sur la construction des programmes et des BOP, déclinés en **unités opérationnelles** (UO) au niveau des services gestionnaires (central) et des ordonnateurs secondaires (déconcentrés).

---

<sup>1</sup> Ces règles de gestion sont définies dans l'instruction ministérielle, approuvée et signée par le ministre le 26 juillet 2006, n° 0603182/DEF/SGA/DAF/SPB/SPB1 relative aux procédures et règles de gestion générales applicables à la gestion des crédits et des autorisations d'emploi du ministère de la défense pour l'exécution de la loi de finances.

La déclinaison en unités opérationnelles ne prend pas en compte la **notion d'autonomie de gestion accordée aux responsables d'UO** et fait de cet échelon un **simple exécutant de la dépense**. Est ainsi reprise de la dichotomie entre gouverneurs et gestionnaires de crédit.

Selon le groupe de travail RETEX LOLF, le choix des structures d'exécution (UO multi-BOP, croisement entre architecture de destination et de gestion des crédits, etc.), la confusion des responsabilités et la faiblesse des systèmes d'information ont pour conséquence une **dispersion des crédits, la multiplicité des interlocuteurs et un accroissement très important des tâches de remontée d'informations**.

L'alourdissement de la gestion est accentué par les procédures choisies pour flécher les crédits et traiter la dépense à partir de la généralisation des **opérations budgétaires d'investissement (OBI)** à l'ensemble des crédits du ministère et de leur multiplication comme outil de suivi « budgétaro-comptable », comme l'indique l'encadré suivant.

***Présentation des opérations budgétaires d'investissement ou individualisées (OBI)***

***Trois groupes d'OBI sont utilisés en 2006 selon la nature des crédits :***

- les OBI pour les crédits de l'agrégat LPM ;
- les OBI ou les opérations pluriannuelles hors agrégat LPM ;
- les Opérations Budgétaires Individualisées pour les crédits des titres 2 et 3 (hors agrégat LPM).

*Les opérations budgétaires d'investissement (OBI) existent sur le périmètre couvert par la loi de programmation (LPM) depuis 1998. La LOLF n'apporte pas de novation particulière sur ce périmètre. Des aménagements ont été apportés, les doublons ont été supprimés et renumérotés. De telles mesures ont permis d'éviter toute opération de renumérotation globale et de **garder une identification en lecture directe des OBI de l'agrégat LPM**. Les OBI ne sont plus attachées à un chapitre et à un article, mais à un binôme programme-BOP.*

*Pour les OBI n'appartenant pas au périmètre LPM, il s'agit d'**opérations budgétaires individualisées**. Créées à l'occasion de la LOLF, elles formalisent l'**affectation de la ressource et de la consommation selon de nouveaux principes**.*

*Sur le titre 2, les OBI permettent d'**identifier au sein des BOP l'activité des services gestionnaires**. Les OBI sont caractérisées par leur titre, le niveau de paiement (central ou local), l'armée d'appartenance, le service gestionnaire. Elles distinguent les rémunérations des charges sociales et autres accessoires et les statuts (civils ou militaires).*

*Enfin, sur le périmètre « **fonctionnement** », les OBI identifient le **titre d'affectation, le service gestionnaire et la catégorie de dépense**. Elles permettent de distinguer en lecture directe l'alimentation, les carburants opérationnels, le fonctionnement massifié et le fonctionnement non massifié, les subventions, l'action sociale, les loyers, le fonctionnement des postes permanents à l'étranger et l'indemnité compensatrice versée à la SNCF.*

*Source : ministère de la défense, extraits de réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux*

Selon le rapport du groupe de travail RETEX LOLF, « les OBI, en l'absence de réflexion aboutie sur la notion, sont utilisées comme **outil d'exécution de la dépense** (chaque OBI constituant une enveloppe de crédits) et comme **outil de suivi des crédits**, ces derniers rôles découlant de la

*structure en BOP centraux. Non seulement cela entretient une **confusion** qu'il faudra lever entre les **nomenclatures budgétaires et comptables**, mais ces deux fonctions sont par nature, opposées : le suivi fin des crédits nécessite la **multiplication des OBI** alors que l'autonomie des responsables LOLF et la fluidité de la dépense exigent la **réduction des cloisonnements** au sein d'un budget global. Les critiques sur le système portent alors, sans surprise, sur le nombre trop ou pas assez élevé des OBI (1.548 en janvier 2007), selon l'usage qu'en font leurs auteurs.*

*« Ce cloisonnement est d'autant plus pénalisant que les mouvements entre OBI sont particulièrement **complexes et chronophages**. Les multiples visas nécessaires et le choix de confier à la direction des affaires budgétaires l'exécution des transferts dans ACCORD, retardent de la disponibilité des crédits auprès des gestionnaires sans apporter de plus-value systématique. Cette logique, qui fait de la centralisation et du contrôle le droit commun de l'exécution, est à l'exact opposé des attendus de la réforme ».*

Le ministère de la défense réfléchit activement à la façon de résoudre ces difficultés, **vos rapporteurs spéciaux soutiennent cette démarche** et remarquent une fois de plus, que la **réforme budgétaire doit être adaptée aux particularités des dépenses d'investissement** pour être réellement efficiente.

La réflexion du ministère porte sur la **déconcentration, sans dispersion**, des crédits, éventuellement au sein des **UO**. La **notion d'OBI doit être précisée** et simplifiée. Peut-être devrait-elle laisser la place à une **notion budgétaire** d'une part, et à une **notion comptable distincte** d'autre part, afin de résoudre les difficultés liées à la confusion des deux nomenclatures.

## **2. La soutenabilité du programme 146**

Le tableau de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement du programme 146 montre, comme on l'a dit, une augmentation des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006, de l'ordre de **12 milliards d'euros**. Rappelons que vos rapporteurs spéciaux ont proposé un **amendement portant article additionnel après l'article 4** du présent projet de loi de règlement afin **d'éviter une double comptabilisation des engagements internationaux concernés**.

Ce montant est essentiellement constitué du cumul des **engagements internationaux** pris par la France au titre des programmes gérés par l'OCCAR et par la NAHEMA et n'ayant pas encore fait l'objet de paiement, soit **10,597 milliards d'euros**. Cette somme figurait parmi les **ressources affectées et non-engagées fin 2005**. Ces deux organismes, qui ont la personnalité juridique, passent des marchés auprès des industriels dans le cadre de programmes d'armement concernant plusieurs pays et procèdent à

des appels de fonds auprès des pays concernés au fur et à mesure des paiements.

Les engagements de la France ne s'étaient jamais traduits par une comptabilisation qu'à l'occasion et à hauteur de ces appels de fonds ; afin de rétablir la concordance entre la comptabilité budgétaire et la réalité des engagements juridiques de la France, la **régularisation suivante** a eu lieu :

- les AE affectées et non-engagées issues de la gestion 2005 ont été **supprimées** au 1<sup>er</sup> janvier 2006, conformément aux règles prévues par la LOLF ;

- elles ont été « **réouvertes** » en loi de finances rectificative pour 2006 ;

- elles ont ainsi été **engagées** sur la gestion 2006 au titre de la part incombant à la France dans les engagements pris par l'OCCAR et par la NAHEMA vis-à-vis des industriels concernés. Les engagements ont concerné le programme des FREMM, à hauteur de **4,52 milliards d'euros**, le programme de l'A400M, pour un montant de **3,61 milliards d'euros**, celui du missile FSAF (family of future air defence missiles), à hauteur de **1,38 milliard d'euros**, et le programme d'hélicoptère NH 90 pour **0,93 milliard d'euros**.

Vos rapporteurs spéciaux **prennent acte** de ces mouvements de crédits mais **se demandent pourquoi il n'a pas été possible d'engager les autorisations d'engagement concernées plus tôt**. Vus les **montants en jeu**, l'importance des **programmes d'armement concernés**, et la préparation très en amont du passage en mode de LOLF, il est étonnant, surtout dans la mesure où il s'agit **d'engagements internationaux, essentiels pour l'image de la France** et pour **l'avenir des industries françaises et européennes de défense**, que ces dossiers n'aient pas pu être traités de façon plus efficace.

**Vos rapporteurs spéciaux qui ont, de plus, mené en 2006 un contrôle sur les reports de crédits et les reports de charges du ministère de la défense n'avaient pas eu connaissance de ces difficultés.**

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux ont examiné l'évolution des **autorisations d'engagement**, antérieures à 2006 et relatives à l'année 2006, couvrant les **programmes d'armement en cours et non clos**, inscrits au rapport annuel de performances. Selon le projet annuel de performances (PAP) pour 2006, annexé à la loi de finances pour 2006, leur total atteignait **150,6 milliards d'euros**<sup>1</sup>. Au sein du PAP pour 2007, ce chiffre était ramené à **146,82 milliards d'euros**, l'écart de **3,79 milliards d'euros** constaté entre les deux PAP tenait, d'une part, à une diminution de 2,4 milliards d'euros sur les engagements en 2006 et, d'autre part, à un abattement de 1,39 milliard d'euros sur les engagements datant d'avant 2006, abattement sur lequel vous rapporteurs spéciaux avaient obtenu toutes les précisions nécessaires.

---

<sup>1</sup> Ce montant correspond aux principaux programmes d'armement dont la réalisation et le financement s'étalent sur de très longues périodes.

Le RAP pour 2006 ramène le niveau d'engagement à **145,78 milliards d'euros**, soit un **abattement supplémentaire de 0,81 milliard d'euros**. Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas en mesure, sur la base des informations fournies par le RAP, de déterminer si cet abattement supplémentaire concerne les engagements pour l'année 2006 ou les engagements pour les années précédentes. De la même façon, ils ne peuvent pas identifier les programmes concernés. La différence entre le PAP et le RAP 2006 est donc de l'ordre de **5 milliards d'euros**.

S'agissant des crédits de paiement, le PAP pour 2006 établissait leur montant à **113,78 milliards d'euros**, le RAP pour 2006 le ramène à **110,48 milliards d'euros**. La diminution constatée est de l'ordre de **3,3 milliards d'euros**.

Il est regrettable que le RAP ne précise pas les causes et l'imputation de ces abattements. Vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est tout à fait normal que le montant des engagements et des crédits de paiement soit ajusté à l'évolution des marchés, des productions, aux éventuelles priorités ou aléas techniques. Ils souhaitent simplement que leur information soit aussi complète que possible afin d'évaluer justement la politique de défense de la France.

### **3. La problématique de la performance du programme 146**

S'agissant de la performance du programme « Equipement des forces », les services du ministère de la défense reconnaissent que **le budget et la performance sont fortement corrélés**. Ils précisent que le pilotage du programme est basé sur des **indicateurs physico-financiers** et fait l'objet de présentations et de décisions à l'occasion des comités de pilotage de direction du programme.

Compte tenu de l'importance des reports de crédits, la comparaison entre l'exécution en 2006 et les prévisions s'effectue sur un périmètre sensiblement différent de celui de la loi de finances initiale, ce qui **affecte** cette année la **pertinence** des indicateurs du programme 146. Des mesures **correctrices** sont recherchées.

Il est précisé que cette difficulté est inhérente au découpage par actions du programme 146. La mise en place d'une **nomenclature par « destinations » des armées** (dissuasion, projections, etc.) et **non par grands programmes d'armement** devrait, dès 2008, permettre de remédier à cette situation. Cette modification, qui vise à rendre **cohérente** la nomenclature du programme avec les **structures d'arbitrage capacitaire** du ministère de la défense, devrait apporter un **éclairage plus pertinent** au Parlement sur les grands enjeux du programme 146, ce dont vos rapporteurs spéciaux se réjouissent.

## **B. LE PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »**

### **1. Les difficultés de gestion des personnels en mode LOLF**

Rappelons que le programme 178 regroupe l'essentiel des crédits du titre 2 de la mission « Défense », soit **15,74 milliards d'euros** sur un total de **18,04 milliards d'euros** pour l'ensemble de la mission. C'est donc essentiellement au sein de ce programme que sont exécutées les dépenses de masse salariale. Selon le rapport du groupe de travail RETEX LOLF précité, la **fongibilité a été étroitement encadrée** en matière de dépenses de personnel en raison des **incertitudes** relatives aux imputations des effectifs et des crédits entre les programmes et les BOP, ainsi que de la **méconnaissance** de certaines règles en début d'année, notamment celles relatives au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Il a également été délicat de mettre en oeuvre le principe de répartition des crédits selon lequel « qui paie emploie ». Le maintien **d'enveloppes budgétaires** sur les « **périmètres organiques** », comme c'est le cas pour les frais de formation et d'adaptation à l'emploi du personnel militaire, conservés au sein des BOP d'armées programme 178, a pour **effet pervers** de faire attribuer prioritairement aux personnels de ces BOP les crédits concernés, au détriment du personnel de l'armée considérée, rattaché à un autre BOP.

Selon le groupe de travail précité : *« la méconnaissance de leurs effectifs par les BOP qui doivent procéder au décompte des effectifs qui leur ont été attribués, les incertitudes relatives aux liens entre masse salariale et effectifs attribués en construction budgétaire, ou encore le maintien d'un dialogue direct entre organismes et pourvoyeurs de personnel, ont pesé sur l'absence de marges de manoeuvre ressentie en matière de pilotage de la masse salariale. »*

Il ressort du premier exercice en mode LOLF que la gestion des ressources humaines ne s'appréhende que dans une **perspective pluriannuelle** qu'il semble **difficile d'inscrire dans le cycle budgétaire**.

De plus, l'absence de fiabilité des informations relatives aux rémunérations du **personnel civil** tient non seulement aux **déficiences** des outils **informatiques** mais aussi à des **problèmes plus structurels** dans la mesure où la gestion du personnel civil est assurée par une **multitude de services gestionnaires** au niveau régional, sans correspondance avec les structures LOLF et sans pilotage central. Les **rôles respectifs** de la direction des ressources humaines du ministère de la défense et des responsables organiques militaires dans la gestion de ces personnels doivent être **clarifiés**.

Enfin, il convient de noter que la gestion du titre 2 s'inscrit dans un double plafond d'effectifs et de masse salariale. Les objectifs de la loi de programmation militaire dotent le ministère de la défense d'un plafond ministériel des emplois autorisés très supérieur à ce que permet la masse salariale inscrite en projet de loi de finances initiale. Le groupe de travail de

retour d'expérience d'application de la LOLF note que le recours à de multiples notions de décompte des effectifs (ETPT, EMRP - effectifs moyens « réalisés prévisionnels » -, ETP, etc.) sur des périmètres à géométrie variable (LOLF, organiques) est une « *source d'ambiguïté, à la fois dans l'utilisation des normes de décompte d'effectifs et dans les cibles d'effectifs à moyen terme* ».

## **2. Une concurrence entre les dépenses de personnel et les dépenses d'investissement ?**

Les observations de la Cour des Comptes concernant la mission « Défense », transmises à vos rapporteurs spéciaux, en juin 2007, sont particulièrement éclairantes sur **l'impact de la professionnalisation des armées**.

Il est précisé que les crédits de fonctionnement et de rémunération, hors charges de retraite, sont supérieurs à ceux affectés aux équipements. Ces ressources, qui ne font pas l'objet d'une programmation pluriannuelle, sont d'une grande importance dans un dispositif de recrutement et de fonctionnement des armées qui est dorénavant totalement professionnalisé.

Les armées ont su faire face à la réforme fondamentale qu'était la professionnalisation. Dans un premier temps, celle-ci n'a pas fait supporter au budget des armées un poids excessif mais elle a des incidences financières, à terme, importantes notamment en **matière de rémunération**. De même il convient de noter le **poids financier essentiel des retraites** dans le budget du ministère. Rappelons, à ce sujet, que vos rapporteurs spéciaux ont demandé à la Cour des Comptes, dans le cadre de l'application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur les **pensions militaires**, qui devrait faire l'objet d'un rapport d'information avant la fin de l'année 2007.

La Cour des Comptes relève qu'au cours des exercices 2004 à 2006, les crédits initiaux consacrés aux dépenses en personnel, inscrits en loi de finances, ont dû être **complétés** par des ressources dépassant **un milliard d'euros** prélevé pour l'essentiel sur **les reports de crédits d'équipement, soit 800 millions d'euros** et sur les **crédits affectés au service des essences aux armées, soit 100 millions d'euros**. Ces ressources complémentaires affectées aux dépenses de rémunération se sont cependant révélées **insuffisantes** et le ministère a réduit de près de 10.000 unités en 2006 et de 4.297 en 2007 les effectifs par rapport aux prévisions.

Le budget de fonctionnement des armées est ainsi susceptible d'être **en concurrence avec les dépenses d'équipement**.

### 3. Le cas particulier du financement des OPEX et des OPINT

La mise en oeuvre de la LOLF a permis de créer au sein du projet annuel de performances de la mission « Défense » annexé au projet de loi de finances pour 2006 une **action 6** intitulée « **Surcoûts liés aux opérations extérieures** ». Ces surcoûts correspondent essentiellement à la **rémunération additionnelle des personnels**, en moyenne 12.000 militaires, et aux **dépenses de fonctionnement** nécessaires pour permettre leur **déploiement** et leur présence sur les théâtres d'opérations extérieures.

La création de cette action doit être **saluée** dans la mesure où elle s'accompagne d'un **effort pour accroître la sincérité** du budget de la mission de défense en inscrivant en loi de finances initiales les crédits nécessaires au financement des OPEX. L'année 2006 est la **première étape de cette démarche**.

La dotation inscrite en loi de finances initiale est passée de **24 millions d'euros** en 2003 (et jusqu'en 2005), soit moins de 4 % du surcoût réel, à **175 millions d'euros en 2006**, soit 27 % des surcoûts. Comme le note la Cour des Comptes dans son rapport annuel sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006 : *« l'absence ou l'insuffisance des provisions dans la LFI est critiquable : elle ne permet pas au Parlement d'apprécier ab initio le coût des engagements militaires en opération, elle fait supporter in fine une partie des dépenses, essentiellement du titre 3, par des crédits du titre 5, qui ne sont d'ailleurs que partiellement ouverts en loi de finances rectificative. Cette manière de procéder a conduit à amputer les crédits destinés à mettre en oeuvre la loi de programmation militaire »*.

Si la budgétisation des OPEX est encore perfectible, afin d'éviter d'ouvrir par décret d'avance **237,2 millions d'euros** en cours d'année, la justification au premier euro permet une meilleure lisibilité de l'utilisation des crédits ainsi ouverts. La répartition par armée ou service des armées est détaillée : les surcoûts OPEX interarmées s'élèvent à **87,6 millions d'euros**, les surcoûts armée de terre à **84,3 millions d'euros**, les surcoûts marine à **13,3 millions d'euros**, les surcoûts armée de l'air à **45,3 millions d'euros**, les surcoûts du service de santé des armées à **5,1 millions d'euros** et les surcoûts du service des essences aux armées à **1,4 million d'euros**.

Vos rapporteurs spéciaux constatent que l'action 7 « **Surcoûts liés aux opérations intérieures** » du programme 178 n'est pas traitée à sa juste valeur alors qu'elle retrace des **missions nobles et essentielles** des armées telles que les actions menées par les personnels militaires en faveur de la **sécurité civile**, qu'il s'agisse du plan Vigipirate, de la lutte contre les incendies, ou contre les épidémies.

En projet de loi de finances pour 2006, aucun crédit n'avait été inscrit au titre de cette action. Le rapport annuel de performances indique que **702.016 euros** ont finalement été **consommés**. Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent de cette somme qui est très loin des **24 à 25 millions d'euros** par

an attribués, par les services du ministère de la défense interrogés sur ce sujet lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007. A l'initiative de vos rapporteurs spéciaux, le Sénat a adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, un **amendement visant à inscrire des crédits sur l'action 7 précitée, soit 90.000 euros**. Le solde de la somme nécessaire à une budgétisation satisfaisante devant être atteint par **réallocation** des crédits au titre de la fongibilité asymétrique entre les actions du programme 178 « Préparation et emploi des forces » au profit de l'action 7 « Surcoûts liés aux OPINT ».

Cette action du programme 178 doit être **traitée plus sérieusement**. Vos rapporteurs spéciaux **amenderont** le projet de loi de finances pour 2008, en ce sens, si besoin en était.

#### **4. Le cas particulier du service de santé des armées**

Vos rapporteurs spéciaux ont suivi avec la plus grande attention **l'adaptation du service de santé des armées** à la professionnalisation de l'armée.

Au terme des auditions menées par vos rapporteurs spéciaux, il apparaît que la situation globale du service de santé des armées tend à s'améliorer mais **l'effort d'augmentation du recrutement en école** ne commencera à porter ses fruits, pour les **effectifs de médecins**, qu'à compter de **2009**.

S'agissant des **militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées** (MITHA), le recrutement, sur les spécialités sensibles que sont les infirmier et les masseurs-kinésithérapeutes, s'est amélioré du fait des efforts conjugués de tous les intervenants de la chaîne recrutement (hôpitaux, régions, direction centrale du service de santé des armées), d'une meilleure communication, et pour la région parisienne, de la mise en place du pré-recrutement d'élèves infirmiers. Cependant les **tensions** sur le marché des métiers de la santé persistent, tout particulièrement en **région parisienne**. Vos rapporteurs spéciaux seront donc **attentifs** à l'évolution de la situation dans ce domaine.

Rappelons que les sous-effectifs générés par l'augmentation des départs des infirmiers servant au sein de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine ont conduit à la modification du statut de MITHA pour prévoir **l'intégration des personnels paramédicaux des forces au sein de ce statut**. Le décret du 28 mai 2005 permettait ainsi le reclassement du personnel de carrière à un niveau égal ou immédiatement supérieur à celui qu'il détiendra au jour de l'intégration. La mesure, étalée **sur trois ans**, a eu un coût de **4 millions d'euros**, dont 1,4 million d'euros en 2005, 1,4 million d'euros en 2006 et 1,2 million d'euros en 2007. Le transfert des sous-officiers des trois armées et de la gendarmerie vers le statut MITHA, devenu statut unique pour tous les personnels paramédicaux quel que soit leur lieu d'exercice, favorise la

cohérence de la fonction santé ainsi que la cohésion de ces personnels. Cette réforme est un **succès**.

Le soutien médical aux forces françaises engagées en opérations extérieures en 2006 représente **511 personnels de la fonction santé**, sur un total de 12.000 militaires en OPEX. L'engagement du service de santé **correspond au fonctionnement d'un hôpital militaire**. Les principales structures médicales et les équipements déployés en 2006, sur les douze OPEX menées, sont les suivants : **51 postes** de secours ou équivalent de niveau 1, **six antennes** chirurgicales ou groupements médicaux chirurgicaux de niveau 2, **cinq cabinets dentaires** et **cinq sections de ravitaillement sanitaire**.

L'excellence du service de santé des armées repose sur **le réseau des hôpitaux militaires**. En 2006, les grandes opérations **d'infrastructure** du service de santé des armées ont globalement avancé conformément au rythme prévu. L'opération « Hôpital Sainte-Anne 2000 de Toulon » ne subira pas de décalage substantiel. Il en est de même pour les opérations de mise aux normes incendie et de restructuration des hôpitaux de Bégin et du Val-de-Grâce.

Enfin, des avancées certaines ont été enregistrées en 2006 pour la mise en place du dispositif législatif permettant au service de santé des armées de s'inscrire dans le **système de tarification à l'activité (T2A)**, remplaçant la dotation globale de fonctionnement ou dotation annuelle de financement. Cette dernière a atteint le montant de **377,84 millions d'euros** en 2006, soit une augmentation de **3,1 %** par rapport à la base reconductible de 2005.

### ***C. LE PROGRAMME 144 « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »***

#### **1. Performance : la prise en compte des souhaits des rapporteurs spéciaux**

Vos rapporteurs spéciaux se sont interrogés dans le cadre de l'examen du projet de loi pour 2007 sur la **pertinence de l'indicateur relatif au « Taux de progression des capacités technologiques »**.

Rappelons que la gestion de la quasi-totalité des crédits du **budget opérationnel de programme de la DGA** (correspondants aux **crédits des études amont** de la défense) est évaluée par cet indicateur.

Les feuilles de route des capacités technologiques, au nombre de 40, sont établies en concertation avec les états-majors et expriment leurs besoins en études amont, sous forme d'avancées techniques à obtenir à l'horizon 2015. Les avancées les plus importantes dans la vie de la capacité technologique faisant l'objet d'une étude amont (démonstrateur, études sur des sujets spécifiques, etc.) constituent des **jalons** qui sont autant de données de base. Le franchissement de chaque jalon est déterminé par un événement particulier, tel

que la réception du ou des contrats correspondants, la réalisation d'une campagne d'essais...

Vos rapporteurs spéciaux avaient indiqué, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, que la **construction** même de cet indicateur tendait vers **l'accomplissement à l'horizon 2015 de 100 % des objectifs fixés**. On compare le nombre de jalons réalisés pour une capacité technologique donnée au nombre à réaliser à l'horizon 2015. Or, cet objectif 2015 **ne peut être considéré comme figé** mais devrait être adapté de façon glissante au progrès technologique lui-même évolutif ! Il eut été plus intéressant d'essayer de mettre le taux de réalisation de ces jalons **en relation** avec les **crédits** ou les **moyens humains** mobilisés pour atteindre les objectifs fixés.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitaient que cet indicateur soit **redéfini**. Tel devrait être le cas, selon la réponse fournie par les services du ministère de la défense, au questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de règlement pour 2006.

*Il est précisé que « l'importance relative des différents jalons à l'intérieur de chaque capacité technologique et l'importance relative des capacités technologiques les unes par rapport aux autres font l'objet de pondérations définies en fonction des besoins et en concertation avec les états-majors. Des difficultés pourront intervenir dans les années à venir à cause de recalages plus ou moins importants des capacités technologiques, d'ajustements de valeur des jalons, le plus fondamentalement de changements d'objectifs à effectuer. Une définition de l'indicateur de capacités technologiques palliant ces difficultés est en cours d'élaboration ».*

## **2. La nécessité d'améliorer le traitement des opérateurs au sein du RAP**

Comme cela a déjà été dit, la justification première euro pourrait être notablement améliorée.

Le programme 144 réserve cependant de « bonnes surprises ». En ce qui concerne l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), **la justification au premier euro est relativement satisfaisante**. Il est précisé qu'afin de **respecter les engagements** pris par l'Etat dans le contrat d'objectifs et de moyens notifié à l'ONERA, un complément de **3,56 millions d'euros** a été versé en 2006. Cette somme couvre l'actualisation de la subvention sur les années 2005, 2006 et 2007 (par anticipation et pour solde de tout compte sur la période), qui s'élève ainsi à **54 millions d'euros** pour 2006. La justification au premier euro précise d'où viennent les crédits complémentaires dont a bénéficié l'ONERA (**redéploiements internes** à la DGA de crédits non employés, soit **3 millions d'euros** dont l'imputation est détaillée par sous-action et titre, et reports de crédits de l'année 2005 sur l'année 2006 pour un montant de **0,56 million d'euros**).

Si cette partie du RAP est satisfaisante, vos rapporteurs spéciaux constatent que la partie relative à la **description des opérateurs**, à la **consolidation de leurs emplois**, et à **l'analyse de leurs résultats est insuffisante**. Les écoles de la DGA et l'ONERA sont des **opérateurs** du programme 144, leur **budget**, l'utilisation de leurs **ressources** et la nature de leurs **dépenses** devraient être précisées au sein du RAP ce qui n'est pas le cas actuellement. Rappelons que la commission des finances souhaite, à terme, que les budgets des opérateurs et leurs emplois soient consolidés avec ceux de l'Etat afin que la vision budgétaire et comptable des politiques publiques soit aussi complète que possible.

#### **D. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE »**

##### **1. L'indispensable amélioration des systèmes d'information**

Il est apparu au cours de l'exécution que les procédures et les mécanismes d'application de la LOLF n'étaient pas pleinement opérationnels en 2006.

Certains procédures ou règles n'étaient pas suffisamment connues et ont entraîné des erreurs, il s'agit notamment du fonctionnement du compte d'affectation spéciale « Pensions ». D'autres mécanismes restent encore incertains après un an d'exercice, tels que les règles d'immobilisation de valorisation comptables.

L'un des objectifs stratégiques que devra atteindre très rapidement le programme 212 consiste à répondre au constat dressé par le RETEX LOLF : *« la **défaillance des systèmes d'information** de l'Etat a été extrêmement **pénalisante** en matière d'exécution ou de restitution de la dépense. L'application pleine de la LOLF reste indissociable d'un système d'informations qui ne sera pas opérationnel **avant 2010**. Les outils palliatifs se sont avérés très insuffisants pour garantir une gestion dans des conditions satisfaisantes. ACCORD a amplifié les difficultés des services par ses dysfonctionnements et la lourdeur de son utilisation. Le système d'information de restitution INDIA a commencé à être, partiellement, opérationnel en milieu de gestion, sans que sa fiabilité soit garantie pour autant ».*

Dans cette perspective, vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à l'évolution des indicateurs relatifs à l'objectif 4 du programme 212 « Rationaliser la mise en œuvre des projets informatiques ». Ils regrettent que la justification au premier euro de l'action 5 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » reste relativement **elliptique**. Il est toutefois intéressant d'avoir précisé que l'écart entre la prévision et l'exécution, de **8,21 millions d'euros** d'autorisations d'engagement, est dû à la **consommation des reports de crédits** liés aux autorisations d'engagements affectées et non-engagées en 2005. Les crédits de paiement consommés sont

également supérieurs aux prévisions, à hauteur de **1,78 million d'euros**, grâce à l'utilisation des reports de crédit.

## **2. Le nécessaire approfondissement de la justification au premier euro**

S'agissant de l'action 3 du présent programme « **Gestion centrale** », le très important écart entre les prévisions et la réalisation en matière d'autorisations d'engagement tient à l'ouverture par décret d'avance du 23 octobre 2006 de **307,86 millions d'euros** afin de permettre la mise en œuvre du **marché d'externalisation des véhicules légers de la gamme commerciale** du ministère de la défense.

Il est précisé dans le rapport annuel de performances que ce marché devait générer le paiement de **15,3 millions d'euros** au titre de l'avance forfaitaire. Il semble que le titulaire ait « *renoncé* » à son versement et que la date de notification tardive de ce marché n'ait pas permis de redéployer des crédits concernés qui ont finalement été **annulés** dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2006. Il est également indiqué que le centre automobile de la défense (CAD) a suspendu sa politique de renouvellement des véhicules destinés aux hautes autorités, les crédits correspondants ayant été **redéployés** pour financer des opérations qui manquaient de ressources notamment celle du **fonds pour les restructurations de la défense (FRED)**. Il est **regrettable que les montants en jeu ne soient pas précisés**. Dans cette perspective, il n'est pas possible pour vos rapporteurs spéciaux de comprendre si l'écart entre les dépenses prévues et exécutées du FRED, soit **8,7 millions d'euros**, provient des seuls redéploiements des crédits ci-dessus mentionnés du CAD.

S'agissant de l'action 4 « **Politique immobilière** », vos rapporteurs spéciaux estiment que **la justification au premier euro pourrait être améliorée**. Les explications fournies sont souvent trop **succinctes**. La sous-action 42 « Infrastructures » a ainsi bénéficié de **reports importants de crédits** entre 2005 et 2006, liés « *au retour de produits de cession en décembre 2005 ainsi qu'au retard pris pour la réalisation de certaines opérations immobilières* ». Les montants en question pourraient être **indiqués** afin qu'il soit possible de **distinguer** la part des reports liés à la politique de cession immobilière de la part liée au retard pris pour la réalisation d'opérations immobilières. Par ailleurs, la justification au premier euro précise que le pôle stratégique de Paris-Ilot Saint-Germain a subi des **retards**. Leur **ampleur** n'est pas précisée, pas plus que **l'éventuel surcoût** lié au retard du chantier.

### III. LES DONNÉES DE COMPTABILITÉ NATIONALE RELATIVES À LA DÉFENSE : LA RÉDUCTION DE 5,3 MILLIARDS D'EUROS DU DÉFICIT PUBLIC SUR TROIS ANS

#### A. LA RÉFORME MISE EN OEUVRE PAR EUROSTAT

Comme l'avaient indiqué vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen de la loi de règlement pour 2005, 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 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**<sup>1</sup>. 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.

La décision prise par Eurostat 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<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rappelons qu'en comptabilité nationale, les dépenses sont en principe prises en compte en « droits constatés », c'est-à-dire 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. Les dépenses notifiées correspondaient au paiement, 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 et non celle de la livraison.**

<sup>2</sup> Pour plus de précisions sur les modalités d'application de la décision d'Eurostat, voir la contribution relative à la mission « Défense », rapport n° 418, tome II (2005-2006) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 juin 2006 : Contributions des rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de règlement portant règlement définitif du budget de 2005.

## B. LES CONSÉQUENCES DE CETTE DÉCISION POUR LA FRANCE

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

Les nouvelles règles définies par Eurostat ont **réduit, au total pour les années 2005 à 2007, de 5,3 milliards d'euros le déficit au sens du traité de Maastricht**, mais non la dette de la France. Le détail des livraisons d'armement non imputées au déficit pour les années 2005, 2006 et 2007 est présenté dans le tableau suivant. Pour l'année 2007, la réduction du déficit est de **1,5 milliard d'euros**.

Précisons qu'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 lors de la livraison des équipements militaires concernés (à partir de 2011 lors de la livraison de la première frégate multi-missions –FREMM- par exemple, ou à partir de 2006 lors de la livraison du bâtiment de protection et de commandement-BPC-).

### Détail des livraisons d'armement non imputées au déficit

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	Reste dû fin 2007 sur les programmes livrés	Date de fin de livraison du programme
MINREM (Moyen interarmées naval de recherche électromagnétique)	4	20	0	5	2006
BPC (Bâtiment de protection et de commandement)	44	20	5	14	2006
HORIZON (frégates)	197	45	63	214	A partir de 2009
SNLE – NG n°4 (Sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération)	433	544	351	631	2010
PA 2 (Porte-avion n° 2)		123	90	708	2014
FREMM (Frégate multi-missions)	57	404	128	4.352	A partir de 2011
A 400M (Avion de transport)	320	277	389	5.538	A partir de 2009
VBCI (Véhicules blindés de combat d'infanterie)	70	62	110	578	A partir de 2008
M51(*) (missile stratégique)	779	633	532	2.097	A partir de 2006
BARRACUDA (sous-marin nucléaire d'attaque)	0	30	68	1.754	A partir de 2016
<b>Total des paiements annuels</b>	<b>1.904</b>	<b>2.158</b>	<b>1.736</b>		
<b>Total des dépenses « livrées »</b>	<b>0</b>	<b>221</b>	<b>218</b>		
<b>Total des dépenses à déduire (*)</b>	<b>1.904</b>	<b>1.937</b>	<b>1.518</b>	<b>15.891</b>	

Source : ministère de la défense

(\*) Une comptabilisation unité par unité est appliquée au programme M 51 dont les séries sont relativement limitées (50 unités sur 20 ans environ), et le prix unitaire suffisamment élevé pour que la méthode de comptabilisation des équipements lourds soit appliquée à chaque unité.

Pour ce programme, les paiements ne coïncident pas avec les livraisons, en absence de prix disponible pour chaque unité, la valeur de chaque unité a été déterminée en additionnant tous les paiements prévus, et en divisant par le nombre d'unités. Les paiements incluent à la fois des dépenses de développement et des dépenses de production. Ce même principe sera appliqué à l'ensemble des programmes considérés.

## **A M E N D E M E N T**

présenté par

MM. FRÉVILLE et TRUCY  
au nom de la commission des finances

### ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4

Après l'article 4 insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Le rapport annuel de performances de la mission "Défense", annexé au projet de loi de règlement pour 2006 est ainsi modifié :

I. Dans le (1) du tableau "suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement" de la page 283, la valeur : "34.681.601.431" est remplacée par la valeur : "24.085.869.042,92"

II. Dans le (1) du tableau "suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement" de la page 117, la valeur : "7.111.681.371" est remplacée par la valeur : "7.090.121.609,77".

#### **OBJET**

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent corriger les données figurant au rapport annuel de performances (RAP) "Défense", annexé au projet de loi de règlement pour 2006, relatives aux autorisations d'engagement.

En effet, 10,617.292.149,31 euros semblent avoir été inscrits deux fois : une fois au titre des engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31 décembre 2005 et une fois au titre des autorisations d'engagement ouvertes en 2006. Ces 10,617 milliards d'euros se décomposent en 10,597 milliards d'euros relatifs au programme 146 "Equiperment des forces" et 21,55 millions d'euros relatifs au programme 178 "Préparation et emploi des forces".

Ce montant est essentiellement constitué, pour un montant de 10,597 milliards d'euros, du cumul des engagements internationaux pris par la France au titre des programmes gérés par l'OCCAR et par la NAHEMA et n'ayant pas encore fait l'objet de paiement. Cette somme figurait parmi les ressources affectées et non-engagées fin 2005. En effet, ces deux organismes, qui ont la personnalité juridique, passent des marchés auprès des industriels dans le cadre de programmes d'armement concernant plusieurs pays et procèdent à des appels de fonds auprès des pays concernés au fur et à mesure des paiements.

Les engagements de la France ne s'étaient jamais traduits par une comptabilisation qu'à l'occasion et à hauteur de ces appels de fonds ; afin de rétablir la concordance entre la comptabilité budgétaire et la réalité des engagements juridiques de la France, la régularisation suivante a eu lieu :

- les AE affectées et non-engagées issues de la gestion 2005 ont été supprimées au 1er janvier 2006, conformément aux règles prévues par la LOLF ;

- elles ont été « réouvertes » en loi de finances rectificative pour 2006 ;

- elles ont ainsi été engagées sur la gestion 2006 au titre de la part incombant à la France dans les engagements pris par l'OCCAR et par la NAHEMA vis-à-vis des industriels concernés. Les engagements ont concerné le programme des FREMM, à hauteur de 4,52 milliards d'euros, le programme de l'A400M, pour un montant de 3,61 milliards d'euros, celui du missile FSAF (family of future air defence missiles), à hauteur de 1,38 milliard d'euros, et le programme d'hélicoptère NH 90 pour 0,93 milliard d'euros.

Le fait que ces autorisations d'engagement soient comptabilisées deux fois donnent à penser, de façon absolument erronée, que le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 de la mission "Défense" a progressé de 10,617 milliards d'euros. Il n'est pas possible, alors qu'un nouveau livre blanc de la défense et une nouvelle loi de programmation sont en préparation de laisser figurer de telles erreurs au sein des documents budgétaires supposés garantir la bonne information du Parlement.

## MISSION « DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES »

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. PRÉSENTATION DE LA MISSION .....</b>	152
<b>II. ANALYSE DES PROGRAMMES.....</b>	153
<b>A. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES » .....</b>	153
1. <i>Un programme très vaste.....</i>	153
2. <i>Un rapport annuel de performances perfectible.....</i>	156
<b>B. LE PROGRAMME « CONTRÔLE ET PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ».....</b>	156
1. <i>Une utilisation modérée des possibilités offertes par la LOLF .....</i>	156
2. <i>Un rapport annuel de performances de grande qualité .....</i>	158
<b>C. LE PROGRAMME « RÉGULATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES ».....</b>	159
1. <i>Des dépenses de personnel prépondérantes .....</i>	159
2. <i>Une performance globalement satisfaisante .....</i>	160
<b>D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS MINIERS » .....</b>	161
1. <i>Des dépenses très contraintes.....</i>	161
2. <i>Un rapport de performances presque complet .....</i>	162

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission « Développement et régulation économiques » est composée de quatre programmes : « Développement des entreprises », « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel », « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » et « Passifs financiers miniers ».

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire de ces programmes pour l'année 2006 :

### Présentation des crédits 2006 par programme

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI	Ouverts	Consommés	LFI	Ouverts	Consommés
<b>Développement des entreprises</b>	1.174,1	1.298,0	1.268,8	1.165,0	1.269,1	1.253,5
<b>Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel</b>	271,2	349,3	339,4	260,1	336,7	325,9
<b>Régulation et sécurisation des échanges de biens et services</b>	1.871,3	1.946,1	1.904,0	1.857,9	1.865,6	1.838,3
<b>Passifs financiers miniers</b>	675,1	648,3	633,3	672,1	639,3	635,0
<b>Total</b>	<b>3.991,7</b>	<b>4.241,5</b>	<b>4.145,6</b>	<b>3.955,1</b>	<b>4.110,7</b>	<b>4.052,7</b>

Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Développement et régulation économiques »

## II. ANALYSE DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES »

#### 1. Un programme très vaste

a) Une exécution parfois difficile à interpréter

Le programme « Développement des entreprises » est scindé en 7 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006 :

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
<b>Politique de l'énergie et des matières premières</b>	80,3	130,5	76,2	108,1
<b>Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales</b>	291,4	288,7	291,4	289,9
<b>Environnement et compétitivité des entreprises industrielles</b>	155,3	141,7	148,0	131,8
<b>Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information</b>	213,2	213,2	212,9	213,2
<b>Offre de formation aux entreprises</b>	171,9	165,2	171,6	165,2
<b>Accompagnement des mutations industrielles</b>	32,2	90,2	34,9	104,4
<b>Développement international de l'économie française</b>	242,7	239,3	242,7	240,8

*Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Développement et régulation économiques »*

Ce programme, très vaste, est piloté par le vice-président du Conseil général des mines. **Il couvrait en 2006 le périmètre de compétences de deux ministères : le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (parties industrie et commerce extérieur) et le ministère des petites et moyennes entreprises**, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales. Son périmètre devrait toutefois être modifié avant le prochain projet de loi de finances.

Comme le relève le gestionnaire de programme, **l'exécution des crédits, pour cette première année de gestion en mode LOLF, a été marquée par quelques anomalies**, en particulier des erreurs d'imputation. L'analyse de l'exécution en est donc perturbée.

Cependant, il est à noter que, s'agissant des dépenses de personnel (titre 2), les économies de gestion ainsi que les crédits laissés libres d'emploi du fait de retards de recrutement ont permis au gestionnaire de programme de **pratiquer la fongibilité asymétrique pour un montant de 1,3 million**

**d'euros**, ce qui reste peu par rapport aux 255,9 millions d'euros de crédits de titre 2 du programme.

*b) Une gestion dont certains points méritent d'être précisés*

Au vu de l'ampleur du programme, votre rapporteur spécial ne prétend pas en faire l'analyse exhaustive dans la présente contribution ; il s'attachera à limiter ses commentaires **aux principales questions sur la gestion 2006** qui lui semblent mériter d'être précisées, notamment lors de l'audition en « commission élargie » du secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur.

En premier lieu, comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné<sup>1</sup> et comme le secrétaire d'Etat lui-même l'a relevé lorsqu'il était rapporteur spécial de la mission pour la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, **une évaluation de l'efficacité de chacune des dépenses fiscales rattachées au programme au regard de ses objectifs est indispensable**. En effet, **les quelque 81 dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme ont représenté, selon les dernières évaluations disponibles pour l'année 2006, environ 8,9 milliards d'euros, soit plus de 7 fois les CP consommés**. Elles offrent d'ailleurs un saisissant panorama des « niches fiscales » françaises et de la complexité de notre droit en la matière. L'examen du projet de loi de règlement, « moment de vérité budgétaire », devrait fournir un cadre approprié pour procéder à un tel examen, notamment pour les 37 dépenses fiscales est négligeable ou dont le montant n'a pu être estimé. Malheureusement, les documents annexés au présent projet de loi de règlement ne contiennent pas d'analyses de ce type.

Au sujet de l'action n° 2 (développement des PME), votre rapporteur spécial souhaitera obtenir des précisions à propos du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). D'une part, **il rappelle que son rapport de mars 2006**<sup>3</sup>, réalisé sur la base d'une enquête demandée par votre commission des finances à la Cour des comptes selon les dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, **pointait les faiblesses de l'évaluation des aides consenties par le FISAC**. Il s'agira donc de savoir quelles actions ont été entreprises depuis lors afin d'améliorer ladite évaluation. D'autre part, **le FISAC a été abondé de 29,6 millions d'euros pour indemniser les entrepreneurs de l'île de la Réunion à la suite de l'épidémie de chikungunya**<sup>4</sup>. Or, le rapport d'exécution montre **une consommation de**

---

<sup>1</sup> Par exemple dans son dernier rapport budgétaire sur la présente mission, rapport n° 78 (2006-2007), Tome III, annexe 9.

<sup>2</sup> Voir notamment le rapport spécial n° 3363 (XII<sup>ème</sup> législature) de M. Hervé Novelli.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 257 (2005-2006), « Le FISAC : un outil apprécié mais des procédures lourdes et une évaluation défailante ».

<sup>4</sup> Voir à ce sujet le rapport d'information n° 252 (2005-2006) de M. Philippe Marini présentant l'avis de la commission sur ce décret d'avance.

**seulement 9,6 millions d'euros de CP** à ce titre. Si votre rapporteur spécial prend bonne note du fait que les crédits supplémentaires ont été annulés, **il souhaiterait connaître les bases de l'estimation initiale des besoins du FISAC, manifestement très exagérée.**

Sur l'action n° 3 (environnement et compétitivité des entreprises industrielles), **votre rapporteur spécial s'interroge sur le plan « TIC-PME 2010 »**, destiné, selon le ministère, à « renforcer la compétitivité des PME par un meilleur usage des technologies de l'information et de la communication ». L'exécution 2006 faisant apparaître **une consommation de 4,7 millions d'euros de crédits ventilée sur 11 projets**, la réelle utilité de ce plan par rapport aux objectifs affichés mérite d'être précisée.

Enfin, au sujet de l'action n° 7 (développement international de l'économie française), votre rapporteur spécial souhaitera obtenir des détails :

- d'une part, sur **les conséquences en termes d'efficacité de la montée en puissance des agents de droit local** (à l'inverse des expatriés) **dans les missions économiques** relevant de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) ;

- d'autre part, **les suites données au rapport d'information de juillet 2006 de notre collègue Philippe Marini**, rapporteur général de votre commission des finances, **sur l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**<sup>1</sup>. En particulier, il faudrait savoir si les grilles d'évaluation des chefs de bureaux ont bien été adaptées aux nouveaux objectifs de l'agence.

## **2. Un rapport annuel de performances perfectible**

**La qualité du rapport annuel de performances (RAP) du programme pour 2006 est correcte tout en demeurant perfectible.** Ainsi, le renseignement des indicateurs de performance reste partiel : sur 13 indicateurs, 2 ne comportaient pas de prévision pour 2006 et 10,3 sont renseignés. De plus, la qualité du commentaire accompagnant les indicateurs n'est pas uniforme et est insuffisante pour ce qui concerne l'objectif n° 2 (améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation).

Votre rapporteur spécial relève que 4,7 indicateurs<sup>2</sup> sont au moins aussi bons que la prévision pour 2006 le laissait espérer. C'est notamment le cas des indicateurs rendant compte :

- du taux de survie des entreprises aidées par certains opérateurs du programme ;

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 453 (2005-2006), « L'AFII, pour quoi faire ? ».*

<sup>2</sup> *Certains indicateurs comprenant des sous-indicateurs qui ont alors été pondérés, le résultat final n'est pas un nombre entier.*

- de la qualité des prestations d'UBIFRANCE et des missions économiques ;

- du taux de placement à 6 mois des diplômés des écoles dépendant du programme.

En revanche, **les indicateurs reliés à l'objectif n° 3 (contribuer de manière efficiente à une meilleure maîtrise de la consommation d'énergie) ne sont que partiellement remplis et, pour ceux qui sont renseignés, les résultats sont très décevants.**

## ***B. LE PROGRAMME « CONTRÔLE ET PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL »***

### **1. Une utilisation modérée des possibilités offertes par la LOLF**

Le programme « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » est scindé en 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006 :

**Présentation des crédits 2006 par action**

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
<b>Prévention des nuisances et des risques industriels</b>	0	77,4	0	76,6
<b>Contrôles techniques de sécurité et de métrologie</b>	51,7	47,7	51,7	47,6
<b>Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</b>	34,4	36,3	34,4	33,5
<b>Développement industriel</b>	107,0	93,0	95,7	87,0
<b>Soutien au réseau des DRIRE</b>	81,3	85,1	81,5	81,2

Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Développement et régulation économiques »

L'exécution 2006 montre une augmentation spectaculaire des dépenses de personnel (titre 2) de ce programme par rapport à la loi de finances initiale (211,2 millions d'euros de CP consommés pour 149,5 millions d'euros de CP votés). **Cette hausse s'explique par le transfert en gestion de 1209 ETPT en provenance du ministère de l'écologie et du développement durable correspondant à l'action n°1 « Prévention des nuisances et des risques industriels ».** Votre rapporteur spécial se félicite de ce transfert, qui rétablit la vérité budgétaire d'une action qui ne disposait d'aucun crédit en loi de finances initiale.

Le reste de la gestion appelle peu de commentaire, des erreurs d'imputation affectant la lisibilité des actions. Il convient toutefois de noter que **les crédits de l'action n° 3 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » ont fait l'objet d'un mouvement de fongibilité asymétrique à hauteur de 9,9 millions d'euros,** des dépenses de personnel (titre 2) vers les dépenses de fonctionnement (titre 3) afin de permettre le remboursement des dépenses de personnel mis à disposition auprès de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) par des établissements publics (CEA, IRSN, AH-HP).

## 2. Un rapport annuel de performances de grande qualité

**Votre rapporteur spécial tient à souligner la réelle qualité du RAP concernant ce programme.** En effet, non seulement un grand nombre d'indicateurs est d'ores et déjà renseigné (10,9 sur un total de 12), mais les commentaires s'attachent à bien expliquer les résultats, qu'ils soient bons ou moins bons.

Les performances mesurées semblent correctes, 8,3 indicateurs affichant des résultats au moins aussi bons que la prévision pour l'année 2006 le laissait espérer. **Malheureusement, l'un des moins bons résultats a été obtenu sur l'un des objectifs les plus importants, à savoir « Prévenir et limiter les risques d'accidents dus aux matériels et installations réglementés ».** En particulier, le « *nombre d'accidents ayant entraîné des dommages corporels et relatifs aux installations de gaz combustible ainsi qu'au transport et à la distribution de gaz par canalisation* » s'est établi à 89, alors que le projet annuel de performances prévoyait un résultat inférieur à 70.

D'après les données du ministère, le recensement 2006 des accidents montre que 75 % d'entre eux sont dus à l'utilisation domestique du gaz (installations intérieures de gaz dans la quasi-totalité des cas), tandis que 23 % sont dus à sa distribution par canalisation. Par ailleurs, il ressort que 70 % des accidents concernent le gaz naturel et 30 % le GPL.

Cette analyse des accidents pour 2006 encourage le ministère à poursuivre dans les directions suivantes :

- aboutir à l'interdiction des tubes souples de raccordement entre une alimentation et un appareil à gaz (GPL ou gaz naturel) ;
- imposer un dispositif de sécurité sur les tables de cuisson permettant d'éviter une extinction accidentelle de flamme et l'accumulation de gaz combustible dans un logement. Le ministère relève toutefois que cette réglementation ne pourra être préparée qu'en concertation avec la Commission européenne, ainsi qu'avec les autres ministères concernés, tels que celui chargé du logement.

L'objectif général poursuivi est la suppression des sources de risques auxquels peuvent être exposés les citoyens, et de réduire ainsi sensiblement le nombre des accidents. D'autre part, l'achèvement du plan de résorption de l'ensemble des canalisations de distribution de gaz en fonte grise est prévu pour la fin de l'année 2007.

**Votre rapporteur spécial espère que ces efforts conduiront rapidement à une amélioration des résultats en matière de sécurité.**

**C. LE PROGRAMME « RÉGULATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES »**

**1. Des dépenses de personnel prépondérantes**

Le programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » est scindé en 9 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006 :

**Présentation des crédits 2006 par action**

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
<b>Régulation concurrentielle des marchés</b>	55,1	57,6	55,1	55,0
<b>Protection économique du consommateur</b>	106,2	104,8	106,2	106,1
<b>Maîtrise et régulation des flux de marchandises</b>	748,8	681,2	751,2	675,6
<b>Protection de l'espace national et européen</b>	533,5	492,0	528,4	460,5
<b>Sécurité du consommateur</b>	39,0	39,0	39,0	39,0
<b>Mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence</b>	11,4	9,9	11,4	9,8
<b>Régulation et contrôle du marché de l'énergie</b>	17,6	17,5	17,6	15,1
<b>Régulation des communications électroniques et des postes</b>	21,5	20,7	21,1	20,1
<b>Soutien</b>	362,8	481,2	352,5	457,0

Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Développement et régulation économiques »

Il est à noter que **les dépenses de personnel ont représenté 1.234,3 millions d'euros, soit 6,7 % du total des CP du programme consommés en 2006.** Il s'agit essentiellement du personnel de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Au total, **la consommation moyenne d'emplois du programme s'est établie à 22.502 ETPT pour un plafond de 22.784 ETPT.**

Le ministère fait état d'une utilisation parcimonieuse de la fongibilité asymétrique, seuls 2,3 millions d'euros économisés sur les dépenses de personnel ayant été redéployés pour permettre le financement de dépenses non récurrentes de fonctionnement.

Hors titre 2, **les crédits du programme ont surtout servi à régler les subventions octroyées à l'Institut national de la consommation (INC), opérateur du programmes** ainsi qu'aux autorités administratives indépendantes (AAI) régulant les différents secteurs de l'économie française (Conseil de la concurrence, Commission de régulation de l'énergie et Autorité de régulation des communications électroniques et des postes).

La performance du programme résidant avant tout dans la performance des deux grandes directions générales qui lui sont rattachées, **les principales interrogations de votre rapporteur spécial portent sur la mise en œuvre concrète des contrats pluriannuels de performance signés par la DGCCRF et la DGDDI** avec le secrétaire général et le directeur du budget pour la période 2006-2008. En particulier, il conviendrait d'obtenir des précisions concernant les éventuelles évolutions des critères d'évaluation des personnels en relation avec les objectifs poursuivis.

Pour le reste, **votre rapporteur spécial souhaiterait savoir quelles suites ont été données sur le rapport particulier de la Cour des comptes de février 2006 sur l'INC**. Cette enquête, qui portait il est vrai sur une période relativement ancienne (1996-2003) faisait notamment apparaître la nécessité :

- de « resserrer » l'organisation de l'Institut ;
- d'améliorer ses pratiques d'achat ;
- de « renforcer très significativement » sa tenue de l'inventaire ;
- et de **revoir le principe et les modalités des ventes au personnel, celles-ci ne présentant pas, selon la Cour des comptes, toutes les garanties en matière de valorisation des produits et de déontologie.**

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

**Ce programme**, qui ne comporte pas moins de 9 objectifs déclinés en 18 indicateurs de performance, **est bien renseigné** : il est vrai qu'il traite de sujets concrets. Presque tous les indicateurs comportaient une prévision pour 2006<sup>1</sup> et, à l'issue de l'exercice, 14,8 d'entre eux sont renseignés, offrant une image satisfaisante de la performance des gestionnaires.

La plupart des indicateurs montre une performance en ligne avec les prévisions puisque **11,5 affichent des résultats au moins aussi bons que ceux prévus dans le projet annuel de performances pour 2006.**

---

<sup>1</sup> Seul 0,6 indicateur faisait exception.

Cela dit, le très net dépassement de certains d'entre eux (comme le montant des saisies de marchandises de contrefaçon) et des prévisions (voire des objectifs pour 2008) qui ne visent pas à une amélioration par rapport aux résultats de 2005 **conduisent votre rapporteur spécial à s'interroger quant à un relatif manque d'ambition**. La culture de la performance doit au contraire passer par la fixation d'objectifs clairs et ambitieux qui peuvent certes, parfois, ne pas être atteints.

#### **D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS MINIERS »**

##### **1. Des dépenses très contraintes**

Le programme « Passifs financiers miniers » est scindé en 4 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006 :

##### **Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
<b>Gestion de l'après-mines</b>	74,4	62,9	74,4	67,8
<b>Indemnisation liée aux sinistres de l'après-mines</b>	0,5	0,7	0,5	0,3
<b>Travaux de sécurité dans les mines et expropriations sur les sites miniers</b>	14,0	36,1	11,0	34,2
<b>Prestations à certains retraités des mines</b>	586,2	533,7	586,2	532,7

*Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Développement et régulation économiques »*

Ce programme, piloté par le directeur général de l'énergie et des matières premières, se caractérise avant tout par le poids des dépenses contraintes. En effet, s'il ne comporte pas de dépenses de personnel, près de 90 % des crédits ouverts couvrent des dépenses à caractère social.

Dans ce contexte, outre des erreurs d'imputation (actions 1 et 3), **l'écart important relevé entre crédits votés et crédits consommés sur l'action n° 4 « Prestations à certains retraités des mines », s'explique par un financement complémentaire de ces sommes au moyen d'une soulte versée par anticipation par les Charbonnages de France et par les excédents des exercices antérieurs.**

En outre, en cours de gestion, le gestionnaire de programme faire face à une dépense non prévue relative aux indemnisations d'expropriations à verser aux propriétaires de biens situés dans une zone minière jugée à risques. Le ministère signale à ce sujet que « *les priorités stratégiques et les prévisions de dépenses associées ont été revues pour permettre la réalisation de cette opération* » qui n'a toutefois représentée qu'un peu plus que 300.000 euros.

## **2. Un rapport de performances presque complet**

Sur 11 indicateurs de performance, 10 comportaient une prévision pour 2006 et 10 sont renseignés dans le RAP du programme annexé au présent projet de loi de règlement.

De plus, 8 d'entre eux sont conformes aux prévisions pour 2006.

Votre rapporteur spécial, tout en relevant la bonne performance globale de l'administration, rappelle **les limites inhérentes à un programme à la gestion très peu souple, offrant peu de liberté à ses responsables.**

**MISSION**  
**« DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »**

**MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA PREMIÈRE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE « EN MODE LOLF »</b>	164
A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL".....	164
1. <i>Une sous-consommation des crédits relativement élevée</i> .....	164
2. <i>La fongibilité des crédits au sein des programmes : la correction notamment d'erreurs d'affectation des crédits</i> .....	166
3. <i>Les crédits des autorités administratives indépendantes : concilier l'autonomie financière et le suivi de la gestion</i> .....	166
4. <i>Vers une moindre sous-évaluation des fonds spéciaux ?</i> .....	167
5. <i>Une rationalisation à poursuivre des organismes d'évaluation et de prospective</i> .....	168
B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE ».....	169
1. <i>Un niveau satisfaisant de consommation des crédits</i> .....	169
2. <i>Des retards dans la mise en œuvre de la réforme des crédits d'aide au logement des fonctionnaires</i> .....	170
<b>II. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE</b> .....	170
A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » .....	170
B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE ».....	172

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 de la politique gouvernementale ou à des actions interministérielles à caractère transversal**.

Compte tenu de la spécificité de la mission, les crédits en exécution ne s'élèvent qu'à 506,93 millions d'euros en autorisations d'engagement / AE (462,50 millions d'euros en crédits de paiement / CP), répartis entre deux programmes :

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (380,06 millions d'euros en AE et 338,26 millions d'euros en CP) ;
- le programme 148 « Fonction publique » (126,87 millions d'euros en AE et 124,24 millions d'euros en CP).

## **I. LA PREMIÈRE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE « EN MODE LOLF »**

### ***A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »***

#### **1. Une sous-consommation des crédits relativement élevée**

**Vos rapporteurs spéciaux constatent un différentiel élevé entre les prévisions budgétaires<sup>1</sup> (436,79 millions d'euros en AE et 368,04 millions d'euros en CP) et l'exécution (380,06 millions d'euros en AE, soit 87 % de la prévision budgétaire ; 338,26 millions d'euros en CP, soit 92 % de la prévision budgétaire).**

La sous-consommation des crédits traduit plus particulièrement la **difficulté à pourvoir certains emplois** (le nombre des ETPT<sup>2</sup> pour la mission s'élève, en exécution à 2.754, soit 93,7 % de la prévision après le transfert de 16 ETPT en gestion) inscrits au titre 2 (dépenses de personnel) :

---

<sup>1</sup> Les prévisions budgétaires correspondent aux crédits votés en loi de finances initiale et au solde des ouvertures et des annulations de crédits. Selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, des annulations de crédits correspondant à la réserve de précaution ont été opérées en loi de finances rectificative, à hauteur de 14,68 millions d'euros. La principale ouverture de crédits (pour un montant de 5 millions d'euros), gagée sur la réserve de précaution, a été opérée par un décret d'avances en date du 6 décembre 2006. Enfin, deux transferts de crédits en date des 5 et 8 décembre 2006 – en sens inverse – ont concerné le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), dont le solde s'est traduit par des ouvertures nettes de crédits au profit du SGDN de 3,47 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros en crédits de paiement.

<sup>2</sup> Emplois temps plein travaillés.

- la réorganisation de quatre des directions des services du Premier ministre (la direction des services administratifs et financiers ou DSAF ; la direction générale de l'administration et de la fonction publique ou DGAFP, le service d'information du gouvernement ou SIG ; la direction du développement des médias ou DDM), en concertation avec les organisations syndicales, a entraîné des vacances de poste en fin d'année 2006 : vos rapporteurs spéciaux seront vigilants à ce que situation, temporaire, puisse être résolue dans les meilleurs délais en 2007<sup>1</sup> ;

- au SGDN<sup>2</sup>, les délais dans le recrutement de personnels spécialistes des systèmes d'information expliquent également que le nombre de postes effectivement pourvus soit inférieur aux prévisions ;

- une surbudgétisation générale des dépenses inscrite au compte d'affectation spéciale « Pensions » a eu pour conséquence une sous-consommation des dépenses de personnel.

- enfin, selon les précisions apportées à vos rapporteurs spéciaux par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, *« l'écart important constaté sur le BOP « soutien » est dû notamment à un manque de visibilité en début d'année 2006 (conception et mise en place d'outils de suivi, apprentissage de la gestion des autorisations d'emplois) qui s'est traduit par des recrutements tardifs. (...) le BOP « soutien » a conservé en cours d'année, un volume d'emplois vacants en prévision du retour d'agents en détachement ou en disponibilité, ainsi que pour assurer la soutenabilité du programme »*<sup>3</sup>.

**Plusieurs autres lignes de crédits (hors dépenses de personnel) n'ont pas été consommées.** En particulier, les crédits d'intervention ouverts sur le budget du SGDN, initialement destinés au soutien à l'innovation dans les PME et non consommés, s'élevaient à 780.000 euros en AE et 700.000 euros en CP en loi de finances initiale pour 2006. Selon les précisions figurant dans le rapport annuel de performances pour 2006<sup>4</sup> et les réponses au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, *« l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche scientifique (ANVAR) a pris du retard pour mettre en œuvre ses dépenses. Les sommes ont été reportées. Il y a eu des retards simplement du fait que les crédits alloués à l'ANVAR le sont pour aider des projets de recherche et développement dans des secteurs très précis, détaillés dans la convention et qui font d'ailleurs l'objet d'avenants annuels. Les projets présentés à l'ANVAR n'étaient soit pas finançables, soit n'entraient pas nécessairement dans le champ d'intervention. Depuis l'ANVAR a réussi à*

---

<sup>1</sup> En outre, le nombre important de contractuels occasionnels recrutés en 2006 (145 pendant la période estivale de juin à septembre 2006, soit 5 % du nombre des ETPT affectés au programme) pose la question de l'ajustement des effectifs aux moyens requis pour le bon exercice de missions d'état-major de l'action gouvernementale.

<sup>2</sup> Secrétariat général de la défense nationale.

<sup>3</sup> Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux.

<sup>4</sup> P. 43.

*financer à hauteur de la somme allouée initialement (250.000 euros) et attend le second versement de la subvention (250.000 euros) ».*

## **2. La fongibilité des crédits au sein des programmes : la correction notamment d'erreurs d'affectation des crédits**

Vos rapporteurs spéciaux observent que la fongibilité des crédits entre les actions du programme a été utilisée, même si cette faculté a également servi à **corriger des erreurs d'imputation budgétaire lors de l'élaboration du projet de loi de finances** :

- le transfert au cabinet du Premier ministre et des ministres rattachés de 2,526 millions d'euros, affectés par erreur à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), corrige une erreur qu'avait signalée vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances initiale ; ce mouvement budgétaire est conforme aux explications fournies par le gouvernement en séance publique ;

- comme l'indique également avec transparence le document budgétaire, des erreurs de saisie en gestion des dépenses afférentes aux centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), imputées à tort à l'action n° 10 « Soutien » et non à l'action n° 5 « Information administrative », ont porté sur 4,37 millions d'euros.

En revanche, en l'absence d'informations détaillées en ce sens dans le document budgétaire, **la fongibilité asymétrique semble avoir été peu utilisée en gestion**. La relative modestie du nombre d'ETPT relevant du programme (2.754 en exécution), et le caractère très disparate des dépenses relevant du programme « Coordination du travail gouvernemental », ne sont toutefois pas de nature à encourager cette possibilité nouvelle de redéploiement des crédits en gestion qu'offre la LOLF.

## **3. Les crédits des autorités administratives indépendantes : concilier l'autonomie financière et le suivi de la gestion**

Plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) relèvent du programme 129, notamment le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Médiateur de la République, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Dans leur rapport spécial sur le projet de loi de finances initiale pour 2006, vos rapporteurs spéciaux s'étaient interrogés sur l'**autonomie effective dont disposaient les AAI dans l'accomplissement de leurs missions**, et en particulier la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) :

*« L'attention de vos rapporteurs spéciaux a été attirée sur les difficultés budgétaires que rencontrerait la CNDS, autorité administrative indépendante. Si les débloques tardifs des crédits mis en réserve peuvent*

*faire l'objet d'accords, notamment avec le contrôle général économique et financier, la quasi-stabilité des dépenses (suivant une progression annuelle moyenne de 2 % par an) contraste avec le fort développement de l'activité de la CNDS. Il est anormal que des membres de la CNDS aient dû prendre en charge personnellement une partie de leurs frais de mission ou qu'il y ait un recours désormais habituel à un stagiaire de l'Institut d'études politiques de Paris pour faire face à un surcroît d'activités en fin d'année. **L'indépendance de la CNDS exige qu'elle dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, afin de traiter de manière professionnelle et équitable l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis** »<sup>1</sup>.*

A cet égard, le RAP 2006 indique une consommation de crédits à hauteur de 0,36 million d'euros<sup>2</sup>, nettement en deçà de la prévision en loi de finances initiale (0,55 million d'euros), mais ce différentiel traduit des délais de recrutement, sans remettre en cause *a priori* le niveau des moyens humains de la CNDS.

Cependant, la contrepartie à l'autonomie des AAI est un suivi plus fin des dépenses. Sur ce point, vos rapporteurs spéciaux souhaitent connaître l'état d'**avancement de l'extension du système ACCORD 2 aux crédits du Médiateur de la République** (constituant l'action n° 7 du programme 129), dans un contexte de dépassement, en exécution (10,875 millions d'euros en AE et CP), des prévisions budgétaires (8,575 millions d'euros en AE et 8,545 millions d'euros en CP).

Le RAP 2006 indique que ce dépassement de 27 % traduirait une clarification du périmètre des emplois des services de la Médiature, dans la mise en œuvre des conventions de délégation de gestion pour le remboursement des rémunérations versées par les ministères d'origine aux agents mis à disposition du Médiateur de la République. Le système ACCORD devrait effectivement permettre d'apporter, sur ce point, toutes les précisions nécessaires au suivi de la dépense.

#### **4. Vers une moindre sous-évaluation des fonds spéciaux ?**

S'agissant des **fonds spéciaux**, dont le champ est désormais limité aux actions liées à la sécurité, vos rapporteurs spéciaux se félicitent que **les données budgétaires en exécution se rapprochent des prévisions de la loi de finances initiale**.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe n° 10, p. 18.

<sup>2</sup> Y compris un abondement de 100.000 euros en provenance de l'action « Soutien ».

Les dépenses ordonnancées en 2006 ont atteint 44,43 millions d'euros, ce qui correspond à un niveau supérieur de 4,7 % (soit 2 millions d'euros)<sup>1</sup> aux prévisions de la loi de finances initiale (42,43 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 continue donc de diminuer progressivement depuis 1992, à l'exception notable de l'année 2005 pour laquelle les dépassements en exécution avaient atteint le niveau record de 20 millions d'euros.

### **5. Une rationalisation à poursuivre des organismes d'évaluation et de prospective**

Lors de la présentation en commission, le 13 juin 2006, des conclusions de leur contrôle budgétaire sur les dépenses du Centre d'analyse stratégique (CAS) nouvellement créé en lieu et place de l'ancien Commissariat général au Plan (CGP), vos rapporteurs spéciaux avaient souligné le **besoin de rationalisation des organismes d'évaluation et de prospective** :

*« Vos rapporteurs spéciaux se demandent si la constitution du comité d'orientation ne constitue pas une étape intermédiaire vers une coordination plus étroite, voire la fusion à terme, du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse de la société, qui restent actuellement indépendants du CAS.*

*« Quelle que soit la formule institutionnelle retenue, il semble en revanche acquis que le rapprochement du COR et du CAE avec le CAS se traduise par des économies budgétaires.*

*« Ainsi, lors de son audition, le 17 mai 2006, par nos collègues de la commission des affaires économiques et de la délégation pour la planification, Mme Sophie Boissard, directrice générale du CAS a observé que « si le COR ne ressortit pas budgétairement du centre, [elle] a précisé désirer que ce dernier se transforme progressivement en « maison des conseils » intégrant sur une seule plate-forme l'ensemble des structures nationales d'analyse et de prospective, le rapatriement en son sein des crédits consacrés au COR et au CAE dès 2007 devant à cet égard se traduire par une économie pour le budget de l'Etat ».*

*« Vos rapporteurs spéciaux rappellent que, dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits du COR et du CAE s'élèvent respectivement à 0,8 et 0,4 million d'euros »<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Le solde net de 2 million d'euros correspond au différentiel entre des ouvertures de crédits à hauteur de 2,89 millions d'euros (opérées par un décret d'avances en date du 26 mai 2006), complétées par un transfert de crédits interne au programme (0,95 million d'euros, le 27 septembre 2006), et des annulations suite à des mises en réserve pour un montant de 1,83 million d'euros.

A cet égard, même si la mutualisation des moyens constitue un processus long et complexe entre des structures diverses, vos rapporteurs spéciaux renouvellent le vœu d'une rationalisation accrue, que ne semble pas indiquer l'exécution budgétaire pour l'année 2006.

En particulier, **la sous-consommation (57 %) des crédits du Conseil d'analyse de la société pose la question du maintien des moyens de cette autorité au niveau inscrit dans la loi de finances initiale pour 2006** : en effet, le montant des crédits consommés en 2006 atteint 57.347 euros (à comparer à un montant de 100.300 euros en loi de finances initiale).

## ***B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »***

### **1. Un niveau satisfaisant de consommation des crédits**

Alors que les crédits votés en loi de finances initiale pour le programme « Fonction Publique » s'élevaient à 137,7 millions d'euros, les crédits ouverts ont atteint 129,7 millions d'euros : le différentiel traduit des annulations de crédits qui avaient été précédemment mis en réserve, notamment en ce qui concerne l'action sociale interministérielle (*cf. infra*).

Cependant, **le financement de dépenses récurrentes par prélèvement sur le fonds de roulement des écoles de la fonction publique relevant du programme** (Ecole nationale d'administration : ENA, Instituts régionaux d'administration : IRA) **ne présente pas un caractère pérenne**, comme l'a observé la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire 2006.

De fait, les retards pris dans la mise en œuvre des réformes des politiques d'action sociale interministérielle ont permis un ajustement des dépenses aux besoins budgétaires :

- le taux de consommation des crédits du programme, à hauteur de 124,2 millions d'euros, atteint un niveau globalement satisfaisant (95,8 %) pour le premier exercice d'exécution budgétaire « en mode LOLF » ;

- par ailleurs, du fait d'une surévaluation de certaines dépenses d'action sociale, l'application du principe de fongibilité a permis d'augmenter les crédits des IRA, après une forte réduction de leur fonds de roulement.

S'agissant des **dépenses de l'ENA**, la non-consommation de près de 4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale (soit 1,4 million d'euros) traduit la diminution des effectifs des promotions d'élèves.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 387(2005-2006), p. 17.

## **2. Des retards dans la mise en œuvre de la réforme des crédits d'aide au logement des fonctionnaires**

**Lors de l'examen des crédits** proposés pour la mission « Direction de l'action du gouvernement »  **dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, votre commission des finances avait adopté, sur la proposition de vos rapporteurs spéciaux, un amendement de réduction des crédits d'aide au logement : l'objectif était de justifier avec précision au premier euro le quasi-quadruplement de ces crédits d'action sociale interministérielle.**

Cet amendement avait été retiré après les explications apportées par le gouvernement, en séance publique. Il s'agissait :

- d'une part, d'une extension du dispositif d'aide à l'installation des personnels de l'Etat à l'ensemble du territoire (à hauteur de 350 euros par an), ainsi qu'à une revalorisation pour les agents affectés dans les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur et en zones urbaines sensibles ;

- d'autre part, à la création d'un dispositif de prêt mobilité (ex LOCAPASS), sous forme d'une aide au paiement du dépôt de garantie (prêt à taux zéro plafonné à 1.000 euros et remboursable sur trois ans).

L'exécution budgétaire montre cependant que **ces dispositifs ne sont entrés en vigueur qu'au second semestre de l'année 2006**, ce qui a entraîné des annulations de crédits puis une sous-consommation des crédits non annulés : alors que la dotation en loi de finances initiale a atteint 9,56 millions d'euros, les crédits ouverts ne se sont élevés qu'à 5,44 millions d'euros et les crédits consommés à 4,44 millions d'euros.

**Au regard du faible niveau d'exécution budgétaire (46 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006), vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le gouvernement justifie plus rigoureusement le montant des dépenses qui seront inscrites en loi de finances initiale pour 2008, tout en précisant d'ores et déjà quelles sont les perspectives de consommation de ces crédits, manifestement surévaluées, au 31 juin 2007.**

## **II. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE**

### ***A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »***

A titre liminaire, vos rapporteurs spéciaux rappellent leur demande que les objectifs et indicateurs de performance associés au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » couvrent bien l'ensemble des dépenses du programme, et en particulier les actions conduites par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le SGDN et le Médiateur de la République.

Sous réserve de cette remarque, les données figurant en exécution dans le RAP 2006 montrent **un niveau globalement satisfaisant d'atteinte des objectifs fixés pour les services et directions relevant du programme** :

- **la visibilité des campagnes d'action gouvernementale** (objectif n° 1) menées par le SIG atteint 59,4 %, soit pratiquement la prévision du PAP 2006 (60 %) ; mais vos rapporteurs spéciaux relèvent que **la question posée** (concernant « *les personnes ayant l'impression de voir ou d'entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes d'action gouvernementale* ») **est éminemment floue**, comme ils l'avaient déjà observé lors de l'examen du PLF 2006 : cette observation ayant été reprise à son compte par le responsable de programme, ils seront particulièrement attentifs à la reformulation méthodologique de l'indicateur dans le PAP 2008 ;

- s'agissant de **l'accès des usagers à l'information administrative à un moindre coût** (objectif n° 2), la progression du nombre de visites du site service-public.fr permet une diminution du coût unitaire de consultation du site supérieure aux prévisions (ce qui devrait entraîner une révision en conséquence des prévisions et des cibles 2007 et 2008), alors que, en revanche, le coût unitaire des renseignements administratifs sur « Allô 39 39 » a augmenté de 7 % en 2006 par rapport à 2005, en raison notamment d'une augmentation du nombre d'appels moins forte que prévu, ce qui peut inciter à **améliorer l'adéquation de cette offre de renseignements aux attentes des usagers** ;

- s'agissant non plus de l'efficacité mais de la **qualité de service de l'information administrative (objectif n° 3)**, si le nombre de visites (et le taux de satisfaction des visiteurs) sur le site service-public.fr est conforme ou supérieur aux prévisions, les données de satisfaction des usagers des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) restent à construire ;

- **l'objectif (n° 4) de progression de diffusion des ouvrages de la Documentation française n'a pas été atteint**, ce qui pose la question de l'amélioration du réseau de diffusion de ces ouvrages, déjà posée par votre ancien rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre, M. François Marc, lors d'un contrôle budgétaire achevé en 2004<sup>1</sup> ;

- l'atteinte de **l'objectif (n° 5) sur la maîtrise du coût de la fonction soutien** assurée par la DSAF **n'a pas pu être mesurée en ce qui concerne les économies réalisées par la globalisation des achats**, du fait des réformes d'organisation de la procédure intervenues en 2006, tandis que les indicateurs relatifs à la maîtrise des dépenses immobilières et des effectifs gérés par agent

---

<sup>1</sup> Il était notamment proposé (proposition n° 13) : « Envisager de nouvelles coopérations entre la Documentation française et les Journaux officiels (JO) pour la diffusion de leurs publications, en prenant appui sur le réseau commercial de la Documentation française » (Sénat, rapport d'information n° 394 (2003-2004), p. 3). Le rapprochement en cours entre les JO et la Documentation Française devrait concourir à l'atteinte de cet objectif.

sont certes conformes aux prévisions, mais doivent être affinées pour, d'une part, distinguer les dépenses de fonctionnement et d'investissement et, d'autre part, prendre en compte effectivement l'ensemble des effectifs gérés. Par ailleurs, ces indicateurs transversaux gagneraient à être harmonisés entre l'ensemble des missions afin de pouvoir disposer de données consolidées à l'échelle de l'Etat.

### ***B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »***

**La lecture de la performance des actions du programme « Fonction publique » est en partie hypothéquée par une assez large refonte du dispositif de mesure de la performance dans le PAP 2007, compte tenu d'un nombre il est vrai particulièrement élevé d'objectifs (9) eu égard à la relative modestie des enjeux budgétaires (137 millions d'euros en loi de finances initiale).**

Sous réserve de cette observation liminaire, les résultats sont globalement conformes aux prévisions :

- l'objectif n° 1, relatif à la **gestion des ressources humaines**, a été atteint : 12 ministères sur 18 entités ministérielles ont mis en place un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) que cherche à impulser la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ; cependant, des éléments d'appréciation qualitative mériteraient d'être introduits, tandis qu'une cible de 100 % devrait constituer l'objectif à moyen terme ;

- l'objectif n° 2 sur la déconcentration de la gestion des corps, malheureusement abandonné dans le PAP 2007, n'a pas été mesuré ;

- l'augmentation entre 2005 et 2006 du nombre de cadres (de 80 à 185, conformément aux prévisions) concernés par le dispositif de rémunération au mérite (objectif n° 3) traduit la poursuite de la politique d'individualisation des salaires parmi les cadres dirigeants des administrations des ministères ;

- s'agissant de la qualité de la formation initiale délivrée aux élèves de l'ENA et des IRA (objectifs n° 4, 5 et 6), **des retards sont à déplorer concernant la mesure de la performance à l'ENA**, tandis que le taux de satisfaction des administrations d'accueil et des anciens élèves des IRA (proche de 100 %) fait ressortir une nécessité d'affiner cet indicateur pour disposer de nouvelles marges de progression ; enfin, **la diminution de deux mois (de douze à dix mois) des délais de recrutement dans les IRA** (entre l'inscription au concours et le début de la formation) **traduit une véritable amélioration de la performance de l'action publique** dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ;

- les objectifs 7 et 8, relatifs respectivement à l'optimisation de la formation continue et à la déconcentration de l'action sociale

interministérielle, ont été abandonnés dans le PAP 2007 : dans la continuité des observations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), vos rapporteurs spéciaux préconisent une refonte de ces indicateurs (pour l'objectif n° 7, en axant les indicateurs sur le nombre de formations de jours stagiaire par an au niveau déconcentré ou le coût moyen d'une action de formation déconcentrée), plutôt que leur abandon définitif ;

- l'objectif n° 9, relatif à l'optimisation de la gestion des prestations sociales d'action interministérielle, actuellement assurée par la seule Mutualité fonction publique, montre la réalisation d'économies de gestion ; l'objectif a évolué dans le PAP 2007 pour tenir compte de la passation de nouveaux appels d'offre pour d'autres services d'action sociale interministérielle (le chèque emploi service universel – garde d'enfant, et le prêt mobilité).

En conclusion, vos rapporteurs spéciaux relèvent la qualité du rapport annuel de performances 2006 de la mission « Direction de l'action du gouvernement », pour le premier exercice budgétaire de reddition de comptes dans le cadre de la LOLF.

Nonobstant les erreurs d'imputation budgétaires, inhérentes à la mise en œuvre de la LOLF et dont le nombre devrait fortement diminuer en exécution 2007, ils souhaitent cependant souligner la **nécessité de développer l'analyse relative aux mouvements de crédits, notamment pour la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. Par ailleurs, ils jugent nécessaire de retenir comme niveau pertinent d'analyse celui des sous-actions, en raison de la grande hétérogénéité des dépenses de la mission.**



## MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

### Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES.....</b>	176
A. UNE CONTRIBUTION MINORITAIRE À L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT .....	176
B. LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN 2006 .....	177
1. <i>L'absence de corps de fonctionnaires propre au ministère.....</i>	177
2. <i>L'« épée de Damoclès » des contentieux environnementaux.....</i>	177
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	178
A. PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS .....	178
1. <i>L'analyse de la performance.....</i>	178
2. <i>La consommation des crédits.....</i>	179
B. GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ .....	181
1. <i>L'analyse de la performance.....</i>	181
2. <i>La consommation des crédits.....</i>	182
C. CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE .....	183
1. <i>L'analyse de la performance.....</i>	183
2. <i>La consommation des crédits.....</i>	184

## I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

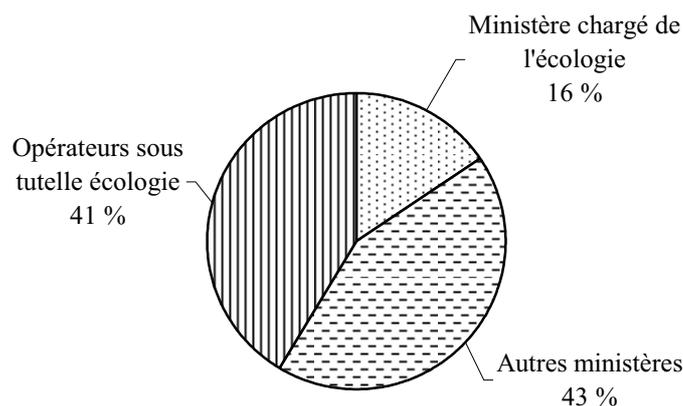
### A. UNE CONTRIBUTION TRÈS MINORITAIRE À L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Composée de **deux programmes de politique publique** et d'**un programme support**, la mission « Ecologie et développement durable » était dotée en loi de finances initiale de **632 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et de **614,6 millions d'euros de crédits de paiement**.

La mission ne retrace cependant **qu'un quart des crédits budgétaires alloués aux politiques environnementales**, ces crédits ne représentant à leur tour que la moitié de l'effort financier direct de l'Etat en faveur de l'environnement : la part du ministère n'est donc au total que de 16 %.

Selon le rapport 2006 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, **plus de 2,7 milliards d'euros de crédits budgétaires sont affectés au secteur environnemental par des ministères autres que celui chargé de l'écologie**, 2,6 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires bénéficient aux établissements public sous tutelle de ce ministère et 30 millions d'euros sont annuellement consacrés à l'environnement par les collectivités territoriales.

Crédits affectés par l'Etat à l'environnement en 2006



Source : commission des finances

Ces facteurs contribuent à relativiser la portée de **l'analyse des performances** et de l'exécution d'un ministère dans l'incapacité de piloter effectivement la plupart des crédits budgétaires consacrés à l'environnement.

## ***B. LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN 2006***

### **1. L'absence de corps de fonctionnaires propre au ministère**

La gestion des personnels au sein du ministère de l'écologie et du développement durable<sup>1</sup> (MEDD) est rendue **particulièrement complexe** par leur **absence de maîtrise réelle**. Le MEDD ne dispose en effet pas de corps de fonctionnaires propre et 3.515 de ses 3.717 équivalents temps plein travaillé (ETPT) proviennent d'autres départements ministériels (essentiellement l'agriculture, l'équipement et les finances). Le MEDD n'assurait ainsi la gestion directe que de 5,43 % de ses ETPT budgétaires en 2006, soit 169 vacataires, 26 emplois relevant d'une délégation de gestion avec l'INSEE et 7 emplois relevant de la Commission nationale du débat public.

Il résulte de cette relative « dépendance » l'obligation pour le MEDD de **transférer en gestion** la quasi-totalité de ses crédits de personnels et de ses emplois, voire d'une partie de ses crédits de fonctionnement, sans qu'il dispose pour autant de toute l'information nécessaire pour bien évaluer le montant des transferts.

Cette situation a notamment généré un surcalibrage en loi de finances initiale 2006 et la loi de finances rectificative est venue annuler 7,5 millions d'euros correspondant à des vacances d'emplois, 2,5 millions d'euros ayant fait l'objet par ailleurs d'une mesure de fongibilité asymétrique.

### **2. L'« épée de Damoclès » des contentieux environnementaux**

Ainsi que l'a souligné votre rapporteur spécial au cours de ces récents travaux<sup>2</sup>, le ministère chargé de l'écologie doit faire face à la menace d'importantes **sanctions pécuniaires susceptibles de résulter des nombreux contentieux nationaux et communautaires** dans le domaine de l'environnement.

L'initialisation du bilan d'ouverture pour 2006, à travers la constitution de **provisions pour risques**, permet de quantifier cette menace. Il en ressort :

1) que près de 30 millions d'euros ont été provisionnés au titre des contentieux nationaux (29.937.515,16 euros) ;

---

<sup>1</sup> Devenu ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

<sup>2</sup> Voir les rapports d'information de Mme Fabienne Keller sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement n° 342 (2005-2006) et n° 332 (2006-2007).

2) que les **contentieux communautaires ont donné lieu au provisionnement de 943 millions d'euros**, montant réduit fin 2006 à 463 millions d'euros en raison du classement de certains contentieux et de l'application par le Secrétariat général des affaires européennes d'une méthodologie d'évaluation moins « maximaliste » que celle du ministère chargé de l'écologie.

Il n'a malheureusement pas été possible pour votre rapporteur spécial d'estimer le poids des provisions pour litiges dans l'ensemble du passif du ministère, ni de comparer ce passif à l'actif, faute de données disponibles.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### *A. PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS*

#### **1. L'analyse de la performance**

##### *a) Objectifs et indicateurs*

Sur les 17 indicateurs du programme, 14,99<sup>1</sup> étaient renseignés et 3,16 présentaient des résultats au moins aussi bons que les prévisions. Par ailleurs, la lecture du rapport annuel de performances indique que 5 indicateurs et sous-indicateurs à la pertinence contestable n'ont pas été reconduits en 2007.

##### *b) Résultats obtenus*

S'agissant de la politique de prévention des pollutions et des risques, (actions 1, 2, 4 et 6) votre rapporteur spécial salue l'accroissement du taux de conformité des **barrages**, qui semble témoigner d'une bonne intégration par les services de police de l'eau des enjeux de sécurité publique propres à ce domaine. Sont également à mettre au crédit des services et opérateurs du ministère chargé de l'écologie les performances réalisées en matière de taux de recyclage des emballages ménagers et de baisse des rejets d'émission de dioxine (objectif 5).

Ceci posé, il y a lieu de regretter qu'en dépit des bons résultats obtenus en matière de contrôle des installations classées (objectif 1), le renforcement de ces contrôles cesse en 2007, afin de redéployer les moyens vers l'instruction des dossiers pour la mise en œuvre de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution. Cette manière de « déshabiller Pierre pour habiller Paul » semble **traduire un manque de moyens** regrettable sur un secteur à enjeux forts.

---

<sup>1</sup> La présence de décimales résulte de la prise en compte des sous-indicateurs.

Il convient également de noter que le bilan stratégique du programme souligne **l'impossibilité d'achever les plans de prévention des risques technologiques dans les délais impartis par le Parlement (soit 2008)** et que cet achèvement impliquera en tout état de cause une « *importante augmentation des crédits nécessaires* » pour appuyer la démarche de maîtrise foncière par les communes des zones les plus exposées.

En matière de politique de l'eau, et sous réserve des effets de constructions propres aux indicateurs concernés, votre rapporteur spécial se félicite des bons résultats obtenus sur l'objectif 3 en matière de production des atlas de **zones inondables** et d'augmentation du pourcentage de population bénéficiant d'une baisse significative d'aléa.

Un motif d'insatisfaction réside cependant dans les **faibles performances relevées sur l'objectif 6, visant à réduire les pollutions par l'amélioration du taux de conformité aux directives européennes sur la pollution de l'eau**. Quand ils sont connus, les taux de conformité des stations d'épuration à la directive « eaux résiduaires urbaines » sont inférieurs aux prévisions, pour partie en raison de l'extension du nombre d'agglomérations concernées en 2005-2006<sup>1</sup>. Par ailleurs, le taux de contrôle des exploitations agricoles professionnelles situées en zone vulnérable au regard de la directive nitrates demeure insuffisant.

## 2. La consommation des crédits

### Consommation des crédits

(en euros)

Programme 181	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits LFI	177 220 497	173 112 997
Ouvertures et annulation	19 821 356	-9 270 232
Crédits ouverts	197 041 853	163 842 765
Crédits consommés	167 879 239	158 298 563
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>111,18</i>	<i>94,64</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>94,73</i>	<i>91,44</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>85,20</i>	<i>96,62</i>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

<sup>1</sup> Sur l'analyse de la situation française au regard de la directive « Eaux résiduaires urbaines », voir le rapport d'information n° 352 (2006-2007) de Mme Fabienne Keller : « Politique de l'eau, la France au milieu du gué ».

*a) Une exécution partiellement marquée par la scission des crédits de la politique de l'eau*

Plusieurs phénomènes ont conduit à une **sous-consommation** de l'ordre de 17 % des crédits de paiement du programme 181, liée notamment :

- au retard pris par certains « chantiers », et notamment dans l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et technologiques et, faute de cofinancements suffisants des gestionnaires des infrastructures de transport ou des collectivités territoriales, dans l'application de la directive sur l'évaluation et la gestion du bruit ;

- à l'abondement de plusieurs actions du programme par des crédits de paiement initialement destinés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), et qui ne lui ont finalement pas été attribués (cf. ci-après) ;

- au rattachement trop tardif de certains fonds de concours.

S'agissant plus spécifiquement de la politique de l'eau, il y a lieu de relever que **la fongibilité n'a joué** qu'entre les actions 3 et 5, spécifiquement dédiées à cette politique, ce qui a permis d'honorer certaines subventions prévues dans les départements et collectivités d'outre-mer pour la mise aux normes d'installation d'assainissement. Cette situation résulte du « fléchage » des crédits eau, destiné, en contradiction avec l'esprit de la LOLF, à les préserver du jeu de la fongibilité.

Votre rapporteur spécial relève également les modifications dans l'imputation des subventions pour charge de service public de Météo France. Initialement partagées entre l'action 3 du programme 181 et l'action 1 du programme 153, ces subventions ont finalement été imputées en gestion sur le programme 181.

**Cette « valse hésitation » dans l'imputation de certaines dépenses et la « sanctuarisation » des crédits de politique de l'eau sont emblématiques des contraintes liées à la scission de ces crédits entre les programmes 181 et 153, récemment analysée par votre rapporteur spécial<sup>1</sup>.**

*b) Pallier l'insuffisance des crédits de paiement*

Votre rapporteur spécial tient également à souligner que **l'insuffisance des dotations budgétaires** n'aurait pas permis l'atteinte des objectifs du programme 181 sans l'appoint consistant apporté par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier », et sans le redéploiement de crédits de paiement initialement dévolus à l'ADEME.

Le bilan stratégique du programme mentionne tout d'abord que « *c'est au prix d'une contribution du Fonds de prévention des risques naturels majeurs très supérieure aux ressources annuelles de ce fonds qu'il a été possible de conduire les actions* » du programme.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 352 (2006-2007) précité.

**84,6 millions d'euros de financements en provenance du Fonds « Barnier » ont complété les interventions opérées à travers le programme 181**, soit 49 % de la dotation du programme en loi de finances initiale, selon la clé de répartition suivante :

- 31,7 millions d'euros sur l'action 2 (17,5 millions d'euros aux fins de financer des opérations relevant des plans de prévention des risques et de l'information préventive et 16 millions d'euros au titre du financement d'études et de travaux des collectivités) ;

- 19,2 millions d'euros sur l'action 3 au titre du financement de nouvelles opérations à maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales dans le cadre des programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) et des plans grands fleuves ;

- 33,7 millions au titre d'acquisitions amiables portant sur des biens sinistrés ou menacés, en application de l'article L.561-3 du code de l'environnement.

En second lieu, et comme cela a déjà été indiqué, les actions du programme ont été abondées par des crédits de paiement initialement dévolus à l'ADEME afin, selon le ministère, de « **remédier aux insuffisances constatées** ». Les subventions pour charges de service public de l'ADEME ont donc été amputées de 31,1 millions d'euros de crédits de paiement, le montant de ces derniers étant ramené à l'étiage nécessaire à la couverture des seules autorisations d'engagement ouvertes au cours de l'exercice, soit 32 millions d'euros. Votre rapporteur spécial regrette qu'un tel choix ait été opéré, **dans la mesure où il n'aura pas permis à l'ADEME de résorber son stock d'autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement**, évalué à 30 millions d'euros fin 2006.

## ***B. GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ***

### **1. L'analyse de la performance**

#### *a) Objectifs et indicateurs*

Sur les 7 indicateurs du programme, 5 étaient renseignés et 1,5 présentait des résultats au moins aussi bons que les prévisions. 3 indicateurs et sous-indicateurs sont présentés comme non reconduits ou modifiés en 2007.

D'un point de vue méthodologique, votre rapporteur spécial prend acte de la nécessité de mettre en place des réseaux de surveillance de la qualité des eaux avant de pouvoir renseigner l'indicateur relatif à la réalisation des objectifs de la directive cadre sur l'eau (objectif 1) et veillera à sa **réintégration dans les projets annuels de performance 2009**, date à laquelle il est mentionné que cet indicateur sera pleinement opérationnel.

Il s'interroge en outre sur la possibilité d'exploiter à court terme le sous-indicateur relatif au coût moyen des contrats Natura 2000 (objectif 4), dans la mesure où le rapport annuel de performances mentionne que « *seule l'expérience acquise au cours des premières années de mise en œuvre du dispositif contractuel permettra de préciser les niveaux de coût objectif des contrats Natura 2000 par type de milieu et d'obtenir ainsi une valeur de référence consolidée* ».

*b) Résultats obtenus*

En matière de politique de l'eau, le bilan stratégique du rapport annuel de performances fait valoir une **évolution positive** des résultats par rapport à 2005. Votre rapporteur spécial partage ce constat, sous réserve toutefois du faible nombre d'indicateurs exploitables, et relève en particulier l'augmentation de la part d'activité des services de police de l'eau consacrée au contrôle et les suites administratives ou judiciaires qui leur sont données (objectif 1). Il prend également acte de l'achèvement de la mise en place des réseaux de surveillance de la qualité des eaux, dont l'utilité s'avèrera cruciale en matière d'application de la directive cadre sur l'eau.

S'agissant de la politique de la nature et des paysages, l'élaboration accélérée des plans de gestion et la maîtrise des coûts associés à ces plans (objectif 3) constituent d'indéniables progrès. La même accélération est à noter s'agissant de la désignation des sites Natura 2000, la menace forte de sanctions communautaires dans ce domaine ayant vraisemblablement constitué un puissant « stimulant » (objectif 4).

## 2. La consommation des crédits

### Consommation des crédits

(en euros)

<b>Programme 153</b>	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Crédits LFI	167 403 434	154 191 913
Ouvertures et annulation	-3 093 366	794 929
Crédits ouverts	164 310 068	154 986 842
Crédits consommés	158 589 633	153 804 730
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>98,15</i>	<i>100,52</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>94,73</i>	<i>99,75</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>96,52</i>	<i>99,24</i>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

*a) Politique de l'eau*

L'exécution des crédits de l'action révèle un **montant de dépenses d'intervention très nettement supérieur aux prévisions** avec des montants d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement respectivement supérieurs de 97,6 % et 92,6 % aux prévisions du projet annuel de performances 2006, et résultant d'une sous-estimation des dépenses de gestion des données quantitative et qualitative sur l'eau assurée sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

La **fongibilité** a, par ailleurs, joué sur l'action 1, dans la mesure où la réorganisation des services police de l'eau a permis d'affecter des crédits au financement de réseaux de surveillance de la qualité des eaux et au paiement de dettes sur les actions décroisées vers les agences de l'eau.

L'exécution de l'action 2 n'appelle pas de commentaires spécifiques, dans la mesure où elle s'est déroulée de manière conforme aux prévisions.

*b) Politique de la nature et des paysages*

Les principales caractéristiques de l'exécution relevées par le rapport annuel de performances 2006 concernant les actions 3 et 4 font état :

1) d'un **redéploiement de 7,4 millions d'euros de crédits au profit de ces actions**, rendu possible par l'attribution de 80 % du droit de francisation au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres. Ces crédits ont notamment bénéficié aux gestionnaires de réserves naturelles, à l'opérateur Réserves naturelles de France, aux parcs nationaux, aux opérations effectuées dans les grands sites et au système d'information des données sur la nature (SIDN) ;

2) d'**aléas importants** liés à des annulations d'autorisations d'engagement (7,5 millions d'euros) et à la mise en œuvre de la réserve de précaution ;

3) de la **conjugaison d'engagements particulièrement contraints et d'une forte mobilisation des crédits de paiement**, résultant de la volonté des responsables de budget opérationnel de programme de résorber leur « endettement ».

***C. CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE***

**1. L'analyse de la performance**

*a) Objectifs et indicateurs*

Sur les 13 indicateurs du programme, 9 étaient renseignés et 5,5 présentaient des résultats au moins aussi bons que les prévisions.

7 indicateurs et sous-indicateurs sont présentés comme non reconduits ou modifiés en 2007, ce qui relativise la pertinence du dispositif d'appréciation de la performance 2006 et la portée des commentaires qu'il pourrait inspirer.

*b) Résultats obtenus*

Sous ces réserves, votre rapporteur spécial se félicite :

- des bons résultats obtenus en termes de **mobilisation des ressources humaines** (96,93 % des postes ouverts ont été pourvus), dans un contexte de faible maîtrise par le ministère de ces ressources (objectif 5) ;

- de la **baisse des dépenses de fonctionnement** induite par divers investissements et mécanismes d'augmentation des dépenses, permettant de faire passer la dépense moyenne de fonctionnement par agent de 10.450 euros en 2005 à 9.886 euros en 2006 ;

- de l'excellent **taux de suivi (85 %) des avis formulés** par le ministère dans le cadre de l'évaluation environnementale et de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques. Ce taux indique une bonne intégration des enjeux environnementaux dans les diverses politiques publiques.

Il y a en revanche lieu de regretter **les résultats insuffisants obtenus en matière de transposition dans les délais des directives communautaires** environnementales, 2 directives étant en retard de transposition contre 0 prévue dans le projet annuel de performances 2006 (objectif 4).

## 2. La consommation des crédits

### Consommation des crédits

(en euros)

Programme 211	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits LFI	287 375 280	287 315 097
Ouvertures et annulation	- 207 343 832	- 215 929 907
Crédits ouverts	80 031 448	71 385 190
Crédits consommés	72 946 831	66 521 190
<i>Crédits ouverts / LFI (%)</i>	<i>27,85</i>	<i>24,85</i>
<i>Taux d'exécution / LFI (%)</i>	<i>25,38</i>	<i>23,15</i>
<i>Taux d'exécution crédits ouverts (%)</i>	<i>91,15</i>	<i>93,19</i>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006

*a) Consommation des crédits et fongibilité*

L'exécution du programme 211 se caractérise par des **écarts significatifs entre la loi de finances initiale et les crédits de fonctionnement et de personnel effectivement consommés**. Cette situation tient :

1) s'agissant des crédits de personnel, aux faibles marges de manœuvre dont dispose le ministère pour gérer des ressources humaines affectées par d'autres ministères et aux difficultés d'évaluation initiale des besoins ; 7,5 millions d'euros résultant d'un surcalibrage en loi de finances initiale ont ainsi été annulés en fin d'exercice, correspondant aux vacances d'emploi constatées ;

2) s'agissant des dépenses de fonctionnement, au « rodage » de la nouvelle organisation résultant de la LOLF (maîtrise d'un nouveau système d'information, réorganisation fonctionnelle des achats et de leur suivi financier).

L'exécution des emplois 2006 s'est élevée à 3.633 ETPT, soit 2,26 % de moins que le plafond fixé en loi de finances initiale (3.717).

La **fongibilité asymétrique** a joué pour 2.714.295 euros et a permis de financer le paiement de contentieux et le remboursement de personnels mis à disposition. 244.935 euros de moyens de fonctionnement supplémentaires ont été alloués aux services déconcentrés en raison de la non-consommation de la totalité de leurs crédits de vacation.

*b) Transferts de crédits et délégation de gestion*

Sur les 213.825.355 euros de crédits ouverts après ouvertures et annulations, **205.341.000 euros ont fait l'objet de deux décrets de transfert** en direction des programmes des ministères de l'agriculture, de l'équipement, des finances et de la santé afin d'assurer la rémunération, le paiement des charges sociales et le financement de l'action sociale des agents que ces départements ministériels affectent au ministère chargé de l'écologie.

Votre rapporteur spécial regrette que **la situation très singulière du ministère chargé de l'écologie en matière de personnels n'ait pas encore suscité la mise en œuvre de délégations de gestion**. Cette procédure, aujourd'hui cantonnée à 26 emplois affectés par l'INSEE pour un montant de masse salariale annuelle d'à peine 1,6 million d'euros, permettrait pourtant d'améliorer les conditions de gestion des ressources humaines.

A cet égard, si la constitution du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables devrait permettre de résoudre le problème s'agissant emplois affectés par l'ancien ministère de l'équipement, **le problème demeure entier pour les 652 ETPT affectés par le ministère de l'agriculture**, compte tenu de l'échec des négociations menées dans le courant de l'année 2006 à ce sujet.



**MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »  
ET COMPTES SPÉCIAUX  
« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »  
ET « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »**

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »</b> .....	188
A. LE PROGRAMME 117 : « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT ».....	188
1. <i>L'exécution du programme</i> .....	188
2. <i>La performance du programme</i> .....	190
B. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION DOTÉS D'UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE.....	191
1. <i>Le programme 114 : « Appels en garantie de l'Etat »</i> .....	191
2. <i>Le programme 145 : « Epargne »</i> .....	192
C. LES PROGRAMMES DE LA MISSION DÉPOURVUS DE STRATÉGIE DE PERFORMANCE.....	193
1. <i>Le programme 168 : « Majorations de rentes »</i> .....	193
2. <i>Le programme 229 : « Versements à la Caisse nationale d'allocation familiale »</i> .....	193
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »</b> .....	194
A. L'EXÉCUTION : DES RÉSULTATS DE CÉSSIONS DÉPASSANT LES ATTENTES.....	194
B. LA PERFORMANCE : UN BON BILAN.....	196
<b>III. LE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »</b> .....	197
A. L'EXÉCUTION : UN NIVEAU DE CÉSSIONS SANS PRÉCÉDENT.....	198
B. UNE PERFORMANCE RÉELLE MAIS MIEUX ÉTABLIE À PARTIR DE 2007.....	199

## I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

La mission « Engagements financiers de l'Etat », avec **40,8 milliards d'euros** de crédits en exécution pour 2006, constitue par son volume la troisième mission du budget de l'Etat (après les missions « Remboursements et dégrèvements » et « Enseignement scolaire », et avant la mission « Défense »).

Dans le cadre de la LFI pour 2006, cette mission était composée de **cinq programmes**<sup>1</sup>.

### A. LE PROGRAMME 117 : « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT »

Le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », qui concentre à lui seul **38,9 milliards d'euros** de crédits (AE et CP) en exécution pour 2006 (plus de **95 % des crédits de la mission**), justifie d'un développement particulier.

#### Rappels sur le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »

Le programme 117 retrace les dépenses de trésorerie et les dépenses engendrées par le paiement des intérêts de la dette de l'Etat. Il vise à permettre à ce dernier d'honorer ses engagements financiers en toutes circonstances, au meilleur coût et dans des conditions de sécurité maximales.

Compte tenu de son objet, et conformément au premier alinéa de l'article 10 de la LOLF, ce programme regroupe des crédits évaluatifs.

Composée de trois actions, il est principalement mis en œuvre par l'**agence France Trésor** (AFT), en charge de la gestion de la dette négociable (action 1) et de la trésorerie (action 3). La gestion de la dette non négociable (action 2) relève de l'**agence comptable centrale du Trésor**, rattachée à la direction générale de la comptabilité publique.

### 1. L'exécution du programme

L'exécution en 2006 du programme 117 a donné lieu à un taux de consommation des crédits (évaluatifs) ouverts de 99,8 %. Cette exécution se signale par trois aspects très positifs.

*a) Une réduction de la dette négociable de l'Etat d'environ 2 points de PIB*

En dépit du contexte économique de remontée des taux d'intérêt, **la charge de la dette de l'Etat, en 2006, s'est montrée légèrement inférieure à la prévision** et a atteint, comme en 2005, **38,4 milliards d'euros** (charge nette après contrats d'échange de taux [« swaps »], qui ont représenté un gain

<sup>1</sup> En 2007, la mission est composée de quatre programmes, compte tenu de la suppression du programme 229, « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales ». Cf. infra.

budgétaire de plus de 558 millions d'euros). Ce résultat tient aux ressources de financement dégagées par l'optimisation de la gestion de trésorerie et la cession de participations financières (cf. *infra*), comme à l'amélioration du solde budgétaire, intégralement affectées au désendettement.

Au total, la dette négociable de l'Etat, en valeur nominale, a été limitée à 876,6 milliards d'euros à la fin de l'exercice. Ce faisant, **d'une année sur l'autre, la dette a reculé en euros courants**, à hauteur d'environ 700 millions d'euros. Le fait, inédit, mérite d'être souligné (à titre de comparaison, la dette négociable atteignait 877,3 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2005, présentant une augmentation de 48 milliards d'euros par rapport à 2004). En tenant compte de la croissance, **la dette négociable de l'Etat a diminué d'un peu plus de 2 points de PIB en 2006, pour s'établir à 48,9 % du PIB.**

Il convient de préciser que, toutes administrations publiques confondues, **la dette publique s'est élevée à 63,7 % du PIB** à la fin de l'exercice 2006, soit en valeur absolue 1.142,2 milliards d'euros, représentant une augmentation de 5,4 milliards d'euros par rapport à 2005, montant très inférieur à la progression enregistrée en 2005 par rapport à 2004 (+ 68,5 milliards d'euros).

*b) Une forte diminution de la charge de la dette non négociable*

**Moins du tiers des crédits inscrits en LFI pour 2006** (30 millions d'euros) a été consommé au titre de l'action retraçant la charge de la dette non négociable de l'Etat (**9,2 millions d'euros** à la clôture de l'exercice). Si la baisse continue de cette charge est liée au rythme même de l'extinction des titres correspondants, supprimés en 1999, cette brusque chute, en décalage par rapport aux prévisions, s'explique par la **difficulté à anticiper le comportement** des souscripteurs, dont une démarche positive est nécessaire au remboursement avant l'expiration des titres en cause.

*c) Une optimisation de la gestion de la trésorerie*

L'exécution 2006 a été marquée par la **mise en œuvre d'une gestion dite « optimisée » de la trésorerie de l'Etat**, consistant principalement dans une stratégie de limitation au maximum de l'encaisse de précaution que constitue la trésorerie libre, et la mise en place d'un nouvel instrument, en vue de répondre aux besoins ponctuels de liquidité : un bon du Trésor à très court terme<sup>1</sup>. Il en est résulté une **consommation nulle** au titre de l'action associée aux opérations de trésorerie, alors que 21 millions d'euros y avaient été inscrits en LFI pour 2006.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion de l'Etat pour 2006, la Cour des comptes fait notamment observer que le montant de l'encours des placements à court terme « *a encore été élevé en fin d'exercice (plus de*

---

<sup>1</sup> Pour une présentation détaillée de cette optimisation de la trésorerie, voir le rapport spécial n° 78, tome III, annexe 12 (2005-2007), p. 17.

*13 milliards d'euros), malgré le plan d'optimisation de la trésorerie destiné à réduire au minimum le taux d'endettement au 31 décembre 2006 ». Interrogé à cet égard par votre rapporteur spécial, l'AFT estime que « compte tenu des aléas de trésorerie constatés en gestion, qui atteignent 6 milliards d'euros à 72 heures, une telle situation de trésorerie ne semble pas excessive au regard du double impératif de préservation de la liquidité de l'Etat et de sécurité de gestion de sa dette. Elle semble d'autant moins excessive que 2006 fut l'année d'entrée en vigueur de la LOLF, ce qui se traduit par de fortes perturbations de l'exécution budgétaire et une modification en profondeur du calendrier et du profil de la période complémentaire. »*

## **2. La performance du programme**

**Présentée et commentée de façon très claire et complète dans le RAP** annexé au présent projet de loi de règlement, la performance réalisée par le programme 117 en 2006 n'a pas lieu d'être détaillée ici. D'une manière générale, on se bornera à constater que **la plupart des huit objectifs assignés au programme ont été satisfaits**, quoique toutes les valeurs prévues par les indicateurs correspondants n'aient pas pu être atteintes, les écarts étant d'ailleurs parfois très faibles.

Votre rapporteur spécial, cependant, a interrogé l'AFT sur deux **observations formulées, sur ce plan, par la Cour des comptes** dans son rapport précité sur l'exécution 2006.

En premier lieu, la Cour des comptes s'est interrogée sur la **pertinence du maintien de l'objectif du pilotage de la durée de vie moyenne de la dette après contrats d'échange de taux** ; elle fait valoir qu'« *il serait plus pertinent de retenir comme objectif celui d'"alléger la charge de la dette dans la durée"* ». L'AFT, pour sa part, considère que « *l'allègement de la charge de la dette est certes la finalité de long terme des activités du programme de swaps couvert par cet objectif, mais son efficacité ne peut être constatée que de nombreuses années après les opérations réalisées. En revanche, la durée de vie moyenne peut effectivement être pilotée dans un cadre annuel et c'est pourquoi elle a été proposée par le gouvernement comme objectif de performance. Suivre la recommandation de la Cour des comptes conduirait à passer d'un objectif mesurable et pilotable à un objectif qui n'est ni l'un ni l'autre.* » C'est l'avis que partage votre rapporteur spécial.

En second lieu, la Cour des comptes fait porter ses critiques sur **l'indicateur associé à l'objectif d'« améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations affectant le compte du Trésor »** qui, de son point de vue, « *devrait être étendu, au-delà des collectivités territoriales, aux autres principaux correspondants* ». L'AFT, en réponse, indique que **l'extension souhaitée « est en cours depuis 2005 et largement avancée. Elle a été instaurée pour les banques centrales des Etats**

*d'Afrique centrale et des Etats de l'Afrique de l'Ouest, ainsi que pour un certain nombre d'établissements publics* » (dont la Caisse des dépôts et consignations, Charbonnages de France, le Fonds de financement des prestations sociales agricoles [FFIPSA], le Fond de réserve des retraites, la Française des jeux, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France [AFITF]...). Cette extension « **sera systématisée par un décret modifiant le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et instaurant une obligation d'annonce pour l'ensemble des établissements publics nationaux** ».

## **B. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION DOTÉS D'UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE**

### **1. Le programme 114 : « Appels en garantie de l'Etat »**

Le programme 114 retrace des dépenses qui, à titre principal, résultent de la mise en jeu de la garantie de l'Etat – que cette garantie soit liée à un emprunt, à un prêt, à des mécanismes d'assurances ou à des garanties de passifs – contribuant à la mise en œuvre de diverses politiques publiques. Les crédits consommés en 2006 se montent à **265,86 millions d'euros** (AE et CP), soit un taux de consommation des crédits (évaluatifs) ouverts de 93,6 %.

**Aucune valeur n'ayant été déterminée par le PAP pour 2006 en ce qui concerne l'indicateur associé à chacun des deux premiers objectifs** du programme – « *assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories de risques garantis* », et « *satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change, sous la contrainte de la gestion à l'équilibre de la procédure* » –, il est difficile d'apprécier sous cet angle la performance du programme. Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport précité sur l'exécution 2006, **ce programme « n'est véritablement en mesure de prouver son efficacité que pour l'action "Développement international des entreprises" », à laquelle correspond le troisième objectif : « encourager les PME à prospector les marchés extérieurs ».**

**Même en s'en tenant à cet objectif, le bilan n'est qu'à moitié satisfaisant.** Le taux de retour en fin de période de garantie (mesurant les retours de la prospection des entreprises pendant les années où la Coface soutient cette prospection, à la fin de l'échéancier d'indemnisation) excède certes la valeur fixée (25 % contre une prévision de 20 %). Cependant, l'effet de levier de l'assurance-prospection (quotient des exportations engendrées par les prospections sur les indemnités versées aux entreprises), quant à lui, déçoit : prévu à 20, le ratio atteint n'a été que 16,45<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, la mesure de la performance du programme 114, dont la définition était d'ailleurs délicate, a fait l'objet de quelques améliorations dans la LFI pour 2007. Voir le rapport spécial précité, pp. 28-30.

## 2. Le programme 145 : « Epargne »

Le programme 145 rassemble des crédits qui visent à encourager, principalement, la construction immobilière et l'accession à la propriété immobilière, dont, notamment, ceux qui assurent le financement des primes d'épargne logement. En 2006, **1,42 milliard d'euros** (AE et CP) a été employé à cet effet, soit un taux de consommation des crédits ouverts de 100 %.

### Les dépenses fiscales contribuant au programme « Epargne »

Une trentaine de dépenses fiscales contribuent, à titre principal, aux finalités poursuivies par le programme 145. Au total, ces dépenses se sont élevées à plus de **8 milliards d'euros** sur l'exercice 2006, soit cinq fois et demie les crédits consommés par le programme lui-même. La plus importante de ces dépenses a résulté de l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation, dont la contribution aux finalités du programme, en 2006, a représenté 3,6 milliards d'euros (l'équivalent de deux fois et demie les crédits consommés par le programme).

Dans son rapport déjà cité sur les résultats et la gestion de l'Etat pour 2006, la Cour des comptes fait observer que ces dépenses « *ne répondent plus totalement aux nouvelles orientations de la politique de l'épargne ; elles soutiennent plus les produits de capitalisation (assurance-vie, notamment) que les priorités de développement que constituent l'épargne retraite facultative et l'épargne salariale. Il est donc urgent de mesurer leur efficacité.* » Votre rapporteur spécial, qui a lui-même souhaité un chiffrage complet en la matière<sup>1</sup>, souscrit à cet appel.

Les trois objectifs de performance pour 2006, dans l'ensemble, ont été atteints par le programme. On observera, concernant le premier objectif, tenant à « *favoriser l'accès des organismes de logement social à une ressource financière attractive* », que **60 % des ressources des fonds d'épargne ont été employées au financement du logement social** (pour une prévision de 55 %).

Il convient également de s'arrêter au deuxième objectif, visant à « *optimiser les conditions de financement de l'accession à la propriété* ». En ce domaine, trois indicateurs sur les quatre en place, se rapportant à la gestion des opérations en cause, sont satisfaits. Cependant, le RAP signale que **le fort taux de clôture de plans d'épargne logement (PEL), lié à l'anticipation par les épargnants des modifications légales intervenues en 2006<sup>2</sup>, ne s'est pas accompagné d'une hausse équivalente des prêts**. Aussi, la transformation des dépôts de l'épargne logement en prêts reste orientée à la baisse, malgré la volonté de recentrer les dépôts d'épargne logement sur le financement de l'accession à la propriété. Il faut préciser ici que les premiers résultats de la réforme de 2002, conditionnant la prime d'Etat à la transformation en prêts

<sup>1</sup> Cf. notamment le rapport spécial précité, p. 25. Dans le RAP pour 2006, près d'un tiers des catégories de dépenses fiscales recensées ne font encore l'objet d'aucune information quant à leur coût.

<sup>2</sup> Versement anticipé des prélèvements sociaux des PEL de plus de dix ans (article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006) et fiscalisation des intérêts des PEL de plus de douze ans (article 7 de la LFI pour 2006).

des PEL clôturés<sup>1</sup>, ne seront connus qu'à partir de l'été 2008, lorsque seront disponibles les statistiques significatives, relatives à l'année 2007 (les premiers PEL permettant d'obtenir la prime entière sont arrivés à échéance – 4 ans – en décembre 2006, mais ils restent peu nombreux).

### ***C. LES PROGRAMMES DE LA MISSION DÉPOURVUS DE STRATÉGIE DE PERFORMANCE***

Deux des programmes de la mission « Engagements financiers de l'Etat », dans sa configuration pour l'année 2006, étaient légitimement dépourvus de stratégie de performance, eu égard à leur objet.

#### **1. Le programme 168 : « Majoration de rentes »**

Le programme 168 retrace le dispositif destiné à verser les majorations légales de rentes viagères, **aujourd'hui en cours d'extinction progressive** (il a été fermé, en 1986, pour tous les contrats souscrits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987, et le mécanisme de revalorisation annuelle a été gelé aux taux fixés par la LFI pour 1995). Les crédits consommés à ce titre en 2006 se sont élevés à **233,3 millions d'euros** (AE et CP), soit un taux de consommation de 98,4 % des crédits ouverts et **une baisse de charge de 6 % par rapport à 2005**. Cette dépense a bénéficié à 613.000 rentiers.

#### **2. Le programme 229 : « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) »**

Supprimé par la LFI pour 2007, le programme 229 avait vocation à retracer les crédits d'apurement du dispositif par lequel l'Etat versait à la CNAF la différence entre les cotisations dont il se trouvait redevable, en tant qu'employeur, et les prestations familiales qu'il servait, directement, à certains de ses personnels. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (sauf en ce qui concerne les personnels du ministère de l'éducation nationale, pour lesquels a été retenue la date du 1<sup>er</sup> juillet 2005), l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat résidant en métropole se trouve versé par les caisses d'allocations familiales, exclusivement. La LFI pour 2006, sans le doter de crédits, avait maintenu le programme 229 dans la nomenclature budgétaire pour un seul motif comptable, **l'éventuelle régularisation entre l'Etat et la CNAF** au titre de l'exercice 2005 s'exerçant, au vu des résultats définitifs, sur l'exercice 2006. En l'absence de régularisation nécessaire, **aucune dépense budgétaire n'a été requise**.

---

<sup>1</sup> Article 80 de la LFI pour 2003, mesure introduite à l'initiative de votre commission des finances. La disposition vaut pour tous les PEL ouverts à compter du 12 décembre 2002.

## II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »

### Rappels sur le compte spécial « Participations financières de l'Etat »

L'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat a justifié la mention expresse, dans la LOLF (article 21, paragraphe I, deuxième alinéa), de l'existence d'un compte d'affectation spéciale dédié. Le compte « Participations financières de l'Etat » résulte directement de cette disposition organique. Ayant succédé en 2006 au compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés (abrogé), il retrace :

- en **recettes**, notamment, les produit des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient directement ou indirectement ;

- en **dépenses**, notamment, les dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'Etat (y compris la CADES) et au Fonds de réserve pour les retraites, ainsi que les investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat (dont les augmentations de capital)<sup>1</sup>.

Il convient de souligner que ce compte, ainsi organisé, ne retrace pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises contrôlées par l'Etat : cette politique fait l'objet du *Rapport relatif à l'Etat actionnaire*, « jaune » budgétaire annexé aux projets de loi de finances initiale depuis 2001. Le compte présente seulement les opérations en capital relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations.

La mission correspondant à ce compte, pilotée par l'**Agence des participations de l'Etat** (APE), était « **mono-programme** » en 2006<sup>2</sup>.

### **A. L'EXÉCUTION : DES RÉSULTATS DE CESSIONS DÉPASSANT LES ATTENTES**

Les recettes enregistrées par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », en 2006, se sont révélées **supérieures de 23 % (3 milliards d'euros) aux estimations inscrites en LFI : 17,18 milliards d'euros** ont été effectivement retirés des privatisations, contre une prévision de 14 milliards d'euros. Ce très bon résultat a résulté des conditions plus favorables qu'elles n'avaient été anticipées pour la cession :

- d'une part, de la participation de l'Etat au capital d'Alstom (produit de 2 milliards d'euros) ;

- d'autre part, et principalement, des participations de l'Etat dans trois sociétés d'autoroutes<sup>3</sup> et des participations de l'établissement public Autoroutes de France dans ces trois sociétés (cession indirecte de l'Etat).

<sup>1</sup> Pour le détail des opérations retracées par le compte « Participations financières de l'Etat », voir le rapport spécial précité, pp. 36-37.

<sup>2</sup> Eu égard aux exigences organiques rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la LFI pour 2006, la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat » (comme la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ») a été organisée en deux programmes par la LFI pour 2007. Voir le rapport spécial précité, pp. 39-41.

<sup>3</sup> Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), Autoroutes du Sud de la France (ASF) et la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef).

Les crédits supplémentaires ainsi dégagés ont permis une augmentation de la contribution du compte au **désendettement de l'Etat et des ses établissements publics, à hauteur de 16,27 milliards d'euros** (AE et CP) contre 11,95 milliards d'euros inscrits en LFI, **soit près de 95 % des recettes** de cession, au lieu des 85 % initialement prévus. Cette opération est retracée par l'action 2 du programme unique (731) de la mission correspondant au compte spécial en 2006. L'Etat, à travers un versement en faveur de la **Caisse de la dette publique**, a ainsi bénéficié de **12,96 milliards d'euros**, qui ont diminué la charge d'intérêt de sa dette de quelque 469 millions d'euros ; **Charbonnages de France** a reçu **2,8 milliards d'euros**, et l'Etablissement public de financement et de restructuration (**EPFR**, en charge d'amortir la dette « Crédit Lyonnais ») **512,5 millions d'euros**.

La majeure part du reste des crédits a été employée, à hauteur d'un peu plus de **867,3 millions d'euros**, dans le cadre de l'action 1 du programme, visant les **augmentations de capital et dotations en fonds propres**. Ces opérations étant détaillées dans le RAP afférent à la mission, on se bornera à mentionner ici les plus importantes :

- la restructuration de l'**activité fret de la SNCF**, dans le cadre du plan validé par la Commission européenne (**450 millions d'euros**) ;

- une tranche annuelle de la recapitalisation de **DCN (150 millions d'euros)** ;

- une avance d'actionnaire à la **CGMF** (Compagnie générale maritime et financière), en vue de sa participation au redressement de la **SNCM** (société nationale maritime Corse Méditerranée) (**129 millions d'euros**) ;

- l'augmentation de capital de la **Sovafim** (Société de valorisation foncière et immobilière), en charge de la valorisation des biens immobiliers de Réseau ferré de France<sup>1</sup> (**100 millions d'euros**).

Il convient également de noter qu'au titre de l'action 5 du programme 731, **24,2 millions d'euros** ont été employés au financement des **prestations de services** (commissions bancaires, frais juridiques, etc.) requises dans le cadre de la gestion des participations financières de l'Etat. On remarquera que ce montant représente seulement **0,14 % des produits de cessions** réalisés sur l'exercice, et 16 % des crédits inscrits en LFI, ce qui s'explique par le caractère peu coûteux, en termes de frais de ce type, des opérations précitées de privatisation des sociétés autoroutières et d'Alstom.

Par ailleurs, sur l'action 4 du programme, **6 millions d'euros** ont été consacrés au « Fonds de fonds technologique » n° 3 (**FFT 3**), fonds commun de placement à risques dédié à l'investissement dans des fonds de capital

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, au nom de la commission des finances, a déposé un amendement au présent projet de loi en vue d'étendre le champ des biens immobiliers de l'Etat dont ce dernier peut confier la valorisation à la Sovafim.

risque finançant les PME innovantes, que gère une filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

**Les dépenses fiscales contribuant au programme  
« Participations financières de l'Etat »**

Deux catégories de dépenses fiscales ont contribué, à titre principal, au programme correspondant en 2006 au compte spécial « Participations financières de l'Etat » :

- d'une part, l'imposition, réalisée selon des modalités spécifiques, des plus-values résultant d'échanges de titre réalisés dans le cadre des lois de privatisation du 6 août 1986 et du 19 juillet 1993 ;

- d'autre part, le report d'imposition des plus-values réalisées lors de l'échange de titres participatifs, certificats d'investissement ou certificats pétroliers contre des actions de sociétés privatisées.

Cependant, ces dépenses sont indiquées comme « *non chiffrables* ». Votre rapporteur spécial **déplore cette que l'information ainsi fournie par le RAP soit vide de substance.**

***B. LA PERFORMANCE : UN BON BILAN***

Globalement, les valeurs prévues par les indicateurs associés aux trois objectifs de performance assignés au programme « Participations financières de l'Etat » en 2006 ont été atteintes ou approchées.

En ce qui concerne le premier objectif, consistant à « *veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat* », les indicateurs se rapportent à l'exercice comptable 2005 ; ils s'avèrent en **progrès par rapport aux indicateurs établis, l'année précédente**, sur la base des comptes 2004. Ainsi, à 11,6 %, la rentabilité opérationnelle de l'ensemble, qui rapporte le résultat opérationnel aux actifs qui ont permis de développer l'activité, a progressé de près d'un point de pourcentage (comme celle des entreprises industrielles du CAC 40, qui s'est établie à 6,5 %). De même, la rentabilité financière des capitaux propres, qui rapporte à ces derniers le résultat net, s'élève à 24,4 %, contre 19,7 % l'année antérieure. La soutenabilité de l'endettement apparaît également comme mieux assurée.

S'agissant du deuxième objectif du programme, visant à « *assurer le succès des opérations de cessions des participations financières* », les très bonnes conditions dans lesquelles les privatisations ont été menées en 2006 expliquent certains écarts avec les prévisions des indicateurs. En tout état de cause, l'objectif a été largement satisfait. Il en va de même du troisième objectif, qui tend à « *contribuer au désendettement de l'Etat et d'administration publiques* » (**469 millions d'euros de diminution de la charge d'intérêts de la dette de l'Etat, 50 millions d'euros de diminution pour celle des établissements publics**). Il convient tout au plus de préciser que, pour les établissements publics, la diminution de la charge d'intérêts plus faible que le niveau prévu (71 millions d'euros), alors même que la diminution de la dette nette a été plus forte, s'explique par le décalage des versements opérés en cours d'exercice.

### III. LE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

#### Rappels sur le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui n'avait pas d'équivalent sous le régime de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et dont la LOLF n'avait pas prévu l'existence, constitue une innovation de la loi de finances rectificative pour 2005 (qui a institué ce compte *a posteriori* pour l'exercice 2005) et de la LFI pour 2006. Le législateur, par cette création réalisée sous l'impulsion des travaux du Parlement<sup>1</sup>, a entendu doter d'un outil de pilotage la politique de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat menée par le gouvernement depuis 2003, et conçue comme un **élément important de la réforme de l'Etat lui-même**.

Ce compte, pour 2006, fait apparaître :

- en **recettes**, le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat ;
- en **dépenses**, celles requises en termes d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat<sup>2</sup>.

Le compte a également vocation à retracer, en recettes comme en dépenses, des transferts avec le budget général de l'Etat, qu'il s'agisse, en pratique, de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par exemple) ou de restitutions d'une partie du produit des cessions immobilières, afin de contribuer au désendettement.

Désormais, avec la réforme du service des domaines, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères et l'introduction de conventions d'utilisation et de loyers budgétaires<sup>3</sup>, le compte « Gestion immobilière de l'Etat » peut être considéré comme **l'un des piliers de la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat**. Il constitue en effet un véritable « tableau de suivi » des opérations de cessions et, en particulier, retrace la part du produit de ces ventes affectée au désendettement public.

On rappelle que le gouvernement, depuis 2004, a défini un nouveau régime d'intéressement des ministères à la cession d'immeubles. Dans l'hypothèse de **cessions donnant lieu à relogement de services**, les ministères bénéficient, de manière automatique en cas de cessions dont le produit est inférieur à deux millions d'euros et après validation ministérielle dans les autres cas, d'un **retour de 85 %** de ce produit, en vue de financer les opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles à cet égard s'avèrent inférieures, pour d'autres dépenses immobilières ; les 15 % restant sont affectés au désendettement de l'Etat. Dans le cas de **cessions d'immeubles inoccupés**, les ministères bénéficient de **50 %** du produit des ventes si celui-ci est supérieur à deux millions d'euros, 85 % s'il est inférieur ; les 50 % et 15 % restant respectivement sont affectés au désendettement de l'Etat. Pour les immeubles militaires, par dérogation, l'intéressement du ministère de la défense a été fixé à 100 % du produit des cessions réalisées. Des « contrats de performance », souscrits individuellement par les ministères, peuvent conduire à l'adaptation de ces règles<sup>4</sup>.

La mission correspondant à ce compte, pilotée par le service **France Domaine**, était **« mono-programme » en 2006**<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Pour le rappel de ces travaux, voir le rapport spécial précité, p. 34.

<sup>2</sup> La LFI pour 2007 a étendu le champ des recettes du compte aux fonds de concours et celui des dépenses à celles réalisées, sur des immeubles relevant du domaine de l'Etat, par des établissements publics. Voir le rapport spécial précité, p. 42.

<sup>3</sup> Pour une présentation synthétique de ces mesures, voir le rapport spécial précité, pp. 35-36.

<sup>4</sup> Pour une présentation plus complète, voir le rapport spécial précité, p. 43.

<sup>5</sup> Eu égard aux exigences organiques rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 29 décembre 2005, comme la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat », la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier

### ***A. L'EXÉCUTION : UN NIVEAU DE CESSIONS SANS PRÉCÉDENT***

En 2006, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a bénéficié d'un **niveau de recettes supérieur de 66 % aux prévisions : les cessions immobilières ont rapporté près de 798,9 millions d'euros**, contre 479 millions d'euros inscrits en LFI. Ce résultat doit être comparé aux exécutions antérieures : le montant annuel moyen de cessions, qui était de moins de 100 millions d'euros depuis dix ans, a atteint **178 millions d'euros en 2004, puis 634 millions d'euros en 2005**.

Remarquable, le résultat pour 2006 doit toutefois être relativisé par la prise en considération de deux circonstances particulières :

- d'une part, **168 millions d'euros de recettes résultent d'opérations conclues en 2005 voire antérieurement**, mais dont le produit n'a effectivement été encaissé qu'en 2006. Pour le programme 2006 de cessions proprement dit, le produit des ventes s'avère donc en réalité de 610,9 millions d'euros ;

- d'autre part, **195 millions d'euros proviennent d'opérations d'ordre exceptionnel**. Il s'agit de la vente d'immeubles parisiens : l'un affecté au ministère de la santé (produit de 101 millions d'euros) ; deux affectés au ministère de la culture (produit global de 66 millions) ; le dernier affecté au ministère de l'équipement (produit de 28 millions d'euros)<sup>1</sup>.

Pour le reste, on notera que 153 millions d'euros correspondent au produit de cessions courantes d'un montant individuel inférieur à 2 millions d'euros ; 282 millions d'euros, à celui de cessions courantes d'un montant individuel supérieur à 2 millions d'euros.

Sur le produit total ainsi récolté, **68,3 millions d'euros (soit 8,5 %) ont été consacrés au désendettement de l'Etat** (en CP). L'opération est retracée par l'action 1 du programme unique (721) de la mission correspondant au compte spécial en 2006. Par ailleurs, au titre de l'action 2 du programme, afférente aux **dépenses immobilières, 225,2 millions d'euros** en CP (soit 28 % des recettes de cession) et 328,2 millions d'euros en AE (soit 41 % des recettes) ont été consommés.

Comme l'explique le RAP annexé au présent projet de loi de règlement, l'écart entre le montant des recettes (798,9 millions d'euros) et celui des dépenses (293,66 millions d'euros) tient au **décalage dans le temps entre la constatation de la recette et la consommation des crédits sur le BOP des ministères concernés**, les cessions les plus importantes s'étant concentrées dans les derniers mois de l'année 2006. Hors désendettement, les crédits ont été utilisés à des fins d'acquisition ou de réaménagement de locaux,

---

*de l'Etat » a été organisée en deux programmes par la LFI pour 2007. Voir le rapport spécial précité, p. 39-41.*

<sup>1</sup> Curieusement, le RAP annexé au présent projet de loi de règlement ne mentionne l'origine de ce produit exceptionnel que pour les deux immeubles du ministère de la culture.

dans certains cas à des loyers « intercalaires » ou à des frais de réinstallation. Ces opérations, d'après les indications fournies, conduisent en moyenne à une **réduction des surfaces utilisées et des coûts d'exploitation de 16 %**.

#### ***B. UNE PERFORMANCE RÉELLE MAIS MIEUX ÉTABLIE À PARTIR DE 2007***

**Pour 2006, un seul indicateur** de performance a été associé au programme « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dans le cadre d'un objectif unique tendant à « *identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat* ». Cet indicateur mesure le « **nombre d'immeubles dont la cession [a été] proposée grâce à une prise d'initiative formelle du service des domaines** ».

La LFI prévoyait un objectif de 100 immeubles ; c'est finalement **310 immeubles** qui ont été proposés à la vente sur l'initiative de France Domaine. Leur valeur totale est d'environ **236 millions d'euros**. On notera que, dans ce cadre, les administrations qui cèdent le plus d'immeubles sont celles de la défense (23,5 % du total), de l'équipement (26,8 %) et de l'économie et des finances (19,3 %).

Dans la mesure où **la LFI pour 2007 a largement étoffé le dispositif de performance** du programme<sup>1</sup>, il devrait être possible, à l'avenir, de juger d'une façon plus complète de la qualité de la gestion immobilière de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport spécial précité, pp. 47-48.



## MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

### M. Gérard Longuet, rapporteur spécial

<b>I. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....</b>	<b>202</b>
A. UNE EXECUTION D'ENSEMBLE SATISFAISANTE .....	202
1. 99,91 % des crédits disponibles ont été consommés en 2006 .....	202
2. Le dégel important de la réserve de précaution .....	203
B. UNE APPROPRIATION RÉUSSIE DE LA LOLF PAR LES SERVICES .....	204
1. Le satisfecit de la Cour des comptes .....	204
2. L'exercice de la fongibilité asymétrique .....	204
C. L'EXECUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS .....	205
D. DES MARGES DE PROGRESSION POUR L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	207
<b>II. L'EXAMEN DES PROGRAMMES .....</b>	<b>208</b>
A. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ .....	208
B. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ.....	210
C. VIE DE L'ÉLÈVE.....	213
D. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS .....	215
E. SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'EDUCATION NATIONALE.....	217
F. ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	219

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

La mission **interministérielle** « Enseignement scolaire » est composée de six programmes : « Enseignement scolaire public du premier degré », « Enseignement scolaire public du second degré », « Vie de l'élève », « Enseignement privé du premier et du second degré », « Soutien de la politique de l'éducation nationale », « Enseignement technique agricole ».

**La mission représente le premier poste de dépenses de l'Etat et la moitié environ de ses agents (près de 1,1 million).**

### A. UNE EXÉCUTION D'ENSEMBLE SATISFAISANTE

#### 1. 99,91 % des crédits disponibles ont été consommés en 2006

Les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2006 pour l'ensemble de la mission « Enseignement scolaire » se sont élevés à **59,743 milliards d'euros**.

Après rattachement des reports de crédits des années précédentes, et la prise en compte des transferts, des virements et des annulations de crédits, **le total net des crédits disponibles ont atteint 59,518 milliards d'euros**.

Les **dépenses nettes** pour 2006 se sont établies à **59,465 milliards d'euros**, soit un **taux d'exécution de 99,91 %** pour l'ensemble de la mission.

Les six programmes de la mission ont un taux de consommation supérieur à 99 %. Ce pourcentage élevé témoigne notamment de l'importance des dépenses de personnel relevant du titre 2 (plus de 93 % de la mission) et donc non soumises à la réserve de précaution.

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire de ces programmes pour l'année 2006.

Présentation des crédits 2006 par programme

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Ouverts	Consommés	LFI	Ouverts	Consommés
Enseignement scolaire public du premier degré	15 734,05	15 761,76	15 756,54	15 734,05	15 761,76	15 755,48
Enseignement scolaire public du second degré	27 732,70	27 609,76	27 605,91	27 732,70	27 609,76	27 604,33
Vie de l'élève	5 942,22	5 895,93	5 893,17	5 942,22	5 895,93	5 888,52
Enseignement privé du premier et du second degrés	7 040,77	7 001,02	6 998,37	7 040,77	7 001,02	6 995,96
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 006,06	2 070,42	1 960,62	2 002,01	1 975,52	1 957,05
Enseignement technique agricole	1 287,94	1 273,88	1 264,29	1 288,20	1 274,18	1 264,29
<b>Total</b>	<b>59 743,74</b>	<b>59 612,77</b>	<b>59 478,90</b>	<b>59 739,95</b>	<b>59 518,17</b>	<b>59 465,63</b>

Source : Rapport annuel de performances, annexe à la loi de règlement pour 2006

## 2. Le dégel important de la réserve de précaution

En application de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et afin de couvrir les aléas de gestion et assurer le respect de l'autorisation parlementaire, une réserve de crédits a été présentée au Parlement lors du vote de la loi de finances pour 2006. Cette réserve de précaution représente 5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement autres que ceux ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

### Evolution de la réserve de précaution

(en millions d'euros)

Programme	Réserve de précaution	Evolution
Enseignement scolaire public du premier degré	3,29	Annulation totale des crédits
Enseignement scolaire public du second degré	9,22	Annulation totale des crédits
Vie de l'élève	85,50	Annulation partielle : 18,37 Dégel : 67,12
Enseignement privé du premier et du second degrés	48,14	Annulation : 1,7 Dégel : 46,44
Soutien de la politique de l'éducation nationale	34,96	Annulation totale
Enseignement technique agricole	18,90	Annulation : 2,9 Dégel : 10 Gel résiduel : 6
<i>Total</i>	<b>200,01</b>	<b>Annulation : 70,45</b> <b>Dégel : 123,56</b> <b>Gel résiduel : 6</b>

La réserve de précaution liée à la mission « Enseignement scolaire » est peu élevée par rapport au total des crédits. Ceci s'explique notamment par le poids des dépenses de personnel relevant du titre 2.

35,2 % des crédits mis en réserve ont été annulés. Trois programmes ont vu les crédits de leur réserve de précaution totalement annulés. **61,8 % des crédits ont été remis à disposition** et 3 % ont fait l'objet d'une mesure de gel résiduel.

**L'importance du dégel témoigne du caractère obligatoire de certaines dépenses hors personnel**, notamment sur le programme relatif à l'enseignement privé qui finance sur ces lignes les bourses ou le forfait externat. **Il montre également que la constitution d'une réserve de précaution a pu limiter les marges de manœuvre budgétaires dans certains cas et contraindre la gestion.**

## **B. UNE APPROPRIATION RÉUSSIE DE LA LOLF PAR LES SERVICES**

### **1. Le « satisfecit » de la Cour des comptes**

Selon le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de l'exécution budgétaire pour 2006, l'exécution satisfaisante trouve son origine *« dans l'appropriation réussie de la LOLF par les différents services : **Les bons résultats d'ensemble** obtenus en matière d'exécution des dépenses s'expliquent, en partie, par **une appropriation réussie de la LOLF par les services**, et notamment par les rectorats et les DRAF, qui gèrent les budgets opérationnels de programme (BOP) au plus près des réalités du système scolaire ; ils ont assumé pleinement leur capacité de gestion budgétaire sous l'impulsion des services centraux ».*

### **2. L'exercice de la fongibilité asymétrique**

Les responsables de programme ont procédé à des mesures de fongibilité asymétrique de différentes natures.

**Votre rapporteur spécial souligne la mesure de fongibilité asymétrique intervenue le 23 novembre 2006, sur 4 programmes, pour « effort de gestion ».** Ainsi, après examen de l'exercice du titre 2 des programmes de la mission « Enseignement scolaire » relevant du ministère de l'éducation nationale, **9 millions d'euros de crédits, initialement budgétés sur des postes de dépenses de personnels (titre 2), ont abondé les crédits hors titre 2** (cf. tableau ci-dessous).

Outre ces efforts de gestion, les autres mesures de fongibilité asymétrique portant sur des sommes importantes trouvent leur origine dans des **erreurs d'imputation** initiale en titre 2 au lieu du hors titre 2.

**Mouvement de fongibilité asymétrique sur la mission « Enseignement scolaire »**

<b>Programmes</b>	<b>Montant (en euros)</b>
Enseignement scolaire public du premier degré	600.000
<i>dont effort de gestion</i>	<i>600.000</i>
Enseignement scolaire public du second degré	28.200.000
<i>dont effort de gestion</i>	<i>3.200.000</i>
Vie de l'élève	19.400.000
<i>dont effort de gestion</i>	<i>2.400.000</i>
Enseignement privé du premier et du second degrés	7.800.000
<i>dont effort de gestion</i>	<i>0</i>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	4.800.000
<i>dont effort de gestion</i>	<i>2.800.000</i>
<b>Total fongibilité asymétrique</b>	<b>60.800.000</b>
<i>dont effort de gestion</i>	<i>9.000.000</i>
Enseignement technique agricole	30.950.000
<i>dont effort de gestion</i>	<i>0</i>

Votre rapporteur spécial se félicite de l'exercice de la fongibilité. **Cependant, il souhaiterait savoir dans quelle mesure les gestionnaires ont pu utiliser cette nouvelle marge de manœuvre, le rapport précité de la Cour des comptes mentionnant un « fort encadrement de cette faculté à l'occasion du premier exercice d'application de la LOLF ».**

En outre, votre rapporteur spécial invite les responsables des programmes « Vie de l'élève » et « Enseignement technique agricole » à détailler davantage l'exercice de la fongibilité asymétrique afin que les mouvements de crédits puissent être appréciés.

**C. L'EVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI**

La mission « Enseignement scolaire » regroupe plus de **47 % du plafond d'emplois global fixé pour l'ensemble des missions de l'Etat.**

Le différentiel entre le nombre d'emplois prévus et l'exécution est 6.190 emplois : 0,55 % des emplois ouverts n'ont pas été utilisés.

**L'exécution du plafond d'emplois de la mission « Enseignement scolaire »**

<b>Programme</b>	<b>Emplois ETPT (LFI)</b>	<b>Emplois ETPT consommés</b>	<b>Différentiel</b>
Enseignement scolaire public du premier degré	335 398	332 932	- 2 466
Enseignement scolaire public du second degré	477 488	478 467	+ 979
Vie de l'élève	131 783	125 664	<b>- 6 119</b>
Enseignement privé du premier et du second degrés	131 615	135 750	<b>+ 4 135</b>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	28 133	26 553	-1 580
Enseignement technique agricole	19 214	18 075	-1 139
<b>Total</b>	<b>1 123 631</b>	<b>1 117 441</b>	<b>-6 190</b>

Le différentiel entre le nombre d'emplois prévus et l'exécution est 6 190 emplois : 0,55 % des emplois ouverts n'ont pas été utilisés.

**Y-a-t-il sous-consommation ?** Ce chiffre masque de fortes disparités puisque le programme « Enseignement privé » aurait « consommé » 3 % de plus d'emplois qu'il n'était prévu. En revanche le programme « Vie de l'élève » aurait fait preuve de sous-consommation à hauteur de 4,6 % des emplois budgétés.

L'écart constaté pour le programme « Vie de l'élève » s'explique notamment pour deux raisons :

- la transformation plus importante que prévue (à hauteur de 1.200 ETPT d'emplois de maîtres d'internat et de surveillants d'éducation (MI-SE)) **comptabilisés** dans le plafond d'emplois, en assistants d'éducation, **non comptabilisés** dans le plafond d'emplois ;

- le transfert mal calibré des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) aux collectivités territoriales, qui bien qu'ils continuent de concourir aux missions de l'éducation nationale, ne ressortent plus du plafond d'emplois du ministère.

Cette sous-consommation n'est donc pas le signe d'une diminution sensible de l'encadrement des élèves. Seul le recrutement des conseillers principaux d'éducation nécessiterait davantage d'explications.

**Ces évolutions montrent démontrent combien il est difficile d'apprécier le plafond d'emplois de la mission « Enseignement scolaire », ce que votre rapporteur spécial souligne lors de chaque examen du projet de loi de finances. Le nombre élevé de personnels rémunérés hors du**

**plafond d'emplois en ce qui concerne la présente mission ne permet pas d'apprécier de manière pertinente les évolutions du plafond d'emplois.**

S'agissant du programme « Enseignement scolaire privé du premier et du second degré », l'écart constaté relève d'une sous-évaluation du plafond d'emplois en lois de finances en raison de problèmes techniques. De même, le plafond du programme « Enseignement public du premier degré » aurait été sur-évalué en l'absence de données précises sur la politique de recrutement définie au moment de la présentation du projet de loi de finances.

#### ***D. DES MARGES DE PROGRESSION SENSIBLES POUR L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE***

La mission « Enseignement scolaire » compte 114 indicateurs répartis entre 29 objectifs, eux-mêmes attachés à six programmes. 34 % des indicateurs ne sont pas renseignés en exécution 2006.

Votre rapporteur spécial souhaite souligner **la difficulté** en l'état actuel du rapport annuel de performances d'apprécier correctement la performance de la mission. **En effet, de nombreux indicateurs ne sont pas renseignés** compte tenu soit des défaillances des systèmes d'information existants, soit de la difficulté de leur élaboration. Par ailleurs, quand bien même ils seraient renseignés en exécution 2006, nombreux sont également les indicateurs sans prévision 2006, ce qui rend l'exercice de comparaison objectif/résultat impraticable. La MI-SE en place de systèmes d'information adéquats représente sans aucun doute un chantier de premier ordre.

**Votre rapporteur spécial regrette que ces lacunes** concernent essentiellement la performance éducative, qui est par définition le cœur de cette mission.

La performance fait l'objet de commentaires particuliers dans le cadre de l'examen des programmes.

## II. L'EXAMEN DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »

Au sein de la mission interministérielle « Enseignement scolaire », le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » représente 26,5 % des crédits de paiement et 30 % des emplois de la mission. Il concerne plus de 5,4 millions d'élèves scolarisés dans plus de 50.600 écoles. Ce programme présente la double particularité d'être composé à plus de 99,5 % de dépenses de personnel d'une part, et d'être fortement déconcentré dans sa MI-SE en œuvre au niveau des inspecteurs d'académie et des directeurs des services départementaux de l'éducation nationale d'autre part.

#### 1. La gestion

Le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » est scindé en 7 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

Programme "Enseignement scolaire public du premier degré"  
Présentation des crédits 2006 par action

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Enseignement pré-élémentaire	3 871,50	4 065,53	3 871,50	4 065,35
02 Enseignement élémentaire	7 377,36	7 619,03	7 377,36	7 618,73
03 Besoins éducatifs particuliers	1 379,92	1 322,19	1 379,92	1 321,97
04 Formation des personnels enseignants	842,26	637,52	842,26	637,35
05 Remplacement	1 273,94	1 268,50	1 273,94	1 268,50
06 Pilotage et encadrement pédagogique	822,56	737,20	822,56	737,01
07 Personnels en situation diverses	166,48	106,54	166,48	106,54
<b>Total</b>	<b>15 734,02</b>	<b>15 756,51</b>	<b>15 734,02</b>	<b>15 755,45</b>

Source: rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

a) *Dépenses de personnel : une mauvaise répartition des crédits de cotisations sociales*

En fin de gestion 2006, le titre 2 regroupant les dépenses de personnel a présenté un déficit de 20,94 millions d'euros en raison d'une sous-budgétisation significative des cotisations sociales sur ce programme. Ce déficit a été compensé par un décret de virement à hauteur de 26 millions d'euros, ce qui a porté le solde du programme à 5,6 millions d'euros.

*b) Dépenses hors personnel : une augmentation importante des frais de déplacement*

Par rapport à la prévision du projet annuel de performances 2006, la dépense de frais de déplacements a été supérieure de 36 %. Plusieurs explications sont avancées : augmentation des enseignants exerçant en service partagé dans plusieurs écoles, augmentation des déplacements des personnels d'inspection, revalorisation des conditions et des modalités des frais de déplacement.

## **2. L'analyse de la performance**

*a) Un nombre d'objectifs relativement faible*

Le programme compte 4 objectifs, dont 2 concernent les résultats des élèves, et les 2 autres portent respectivement sur les enseignants et les emplois. Selon l'avis du Comité interministériel d'audit des programmes sur le présent programme<sup>1</sup>, « ce nombre d'objectifs est modeste au regard du poids financier du programme ». Il suggère d'ailleurs « un nouvel objectif portant sur la modernisation de l'administration de l'école, notamment en matière d'informatisation de la gestion des personnels ».

*b) Des indicateurs peu renseignés et peu fiables*

Le programme regroupe 17 indicateurs, dont 6 ne sont pas renseignés<sup>2</sup>. Votre rapporteur spécial souligne qu'il s'agit, majoritairement, des indicateurs associés aux résultats des élèves, ce qui signifie que la politique éducative ne peut pas, en l'état actuel du rapport annuel de performances (RAP), être appréciée, notamment au regard des objectifs du socle commun de connaissances défini par la loi pour l'avenir de l'école.

7 indicateurs apparaissent peu fiables, soit parce qu'ils n'ont pas encore pu être chiffrés, soit parce que leur chiffrage n'est pas encore définitif, soit parce qu'ils sont provisoires ou destinés à ne plus figurer dans les RAP suivants.

*c) Une interprétation peu aisée de certains indicateurs*

S'agissant des indicateurs renseignés, votre rapporteur spécial souhaite commenter les indicateurs suivants.

---

<sup>1</sup> Rapport d'audit n° 2006-AI-R-52-01 – décembre 2006.

<sup>2</sup> « Proportion d'élèves maîtrisant en fin d'école primaire les compétences de base en français et en mathématique », « Proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence », « Proportion d'élèves ayant atteint, à l'issue de leur scolarité primaire, le niveau 1 du brevet informatique et internet », « Ecart ZEP-REP/hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématique », « Ecart des taux d'encadrement en ZEP-REP et hors ZEP-REP », « Proportion d'élève primo-arrivant non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structures spécifiques ».

Le premier indicateur concerne la proportion d'élèves entrés en 6<sup>ème</sup> avec au moins un an de retard. Les chiffres indiqués sur les trois dernières années (2004-2006) témoignent d'une diminution des élèves ayant déjà redoublé avant d'entrer au collège. Ce constat ne signifie pas nécessairement que le niveau des élèves se soit amélioré. En effet, cela peut refléter des choix stratégiques opérés afin d'abaisser le taux de redoublement qui est, en France, un des plus élevés de l'OCDE. La MI-SE en place des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE), créés par la loi pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, devrait contribuer à diminuer le taux de redoublement, puisque les nouvelles orientations du ministère consistent à prendre en charge, de manière individualisée, un élève à qui le redoublement, comme l'ont montré de nombreuses études, n'est pas forcément bénéfique.

L'indicateur concernant l'apprentissage de la langue allemande est, quant à lui, soumis à des problématiques de moyens, puisque les académies qui souhaitent mettre en place un apprentissage de ladite langue en 6<sup>ème</sup> ne peuvent pas le faire sans proposer, parallèlement, l'apprentissage de l'anglais.

L'indicateur relatif aux crédits de formation consacrés à la spécialisation des personnels d'adaptation et d'intégration scolaires est peu pertinent, puisque ses crédits ne retracent que les crédits de financement de dépassement et d'hébergement des stagiaires et ne prennent pas en compte la rémunération des stagiaires en formation.

## ***B. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »***

Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » est scindé en 14 actions.

### **1. La gestion**

#### *a) Dépenses de personnel : une surbudgétisation*

L'examen des crédits relevant du titre 2 fait apparaître une sur-budgétisation de l'ordre de 145,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiales et de 31,7 millions d'euros par rapport aux crédits disponibles.

Les principales raisons tiennent à la sur-budgétisation des lignes de cotisations sociales (sous-budgétées sur d'autres programmes), ainsi que des lignes afférentes aux dispositifs de congé de fin d'activité et de l'allocation pour perte d'emploi, qui se sont révélés être moins onéreux.

#### **Crédits de paiement du titre 2**

*(en millions d'euros)*

Titre 2	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Excédent
CP	27 525,8	27 411,9	27 380,2	31,7

*b) Dépenses hors personnel : quelle pertinence pour les 14 actions ?*

Cette première année d'exécution en mode LOLF a mis en évidence des difficultés d'imputation, chaque académie ayant sa propre politique d'imputation par rapport aux 14 actions présentées dans les documents budgétaires. Ainsi 9 académies n'ont imputé aucune dépenses sur l'action 14 « subventions globalisées aux EPLE » ou 6 « Besoins éducatifs particuliers »; elles ont en revanche eu recours à d'autres actions.

Compte tenu de ces différences d'imputation, **votre rapporteur spécial s'interroge sur les moyens dont disposent le ministère pour établir *in fine* le coût de certains dispositifs ou de certaines actions.**

**Les crédits du programme se sont répartis de la manière suivante en 2006 :**

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Enseignement en collège	9 868,89	9 774,97	9 868,89	9 773,22
02 Enseignement général et technologique en lycée	5 955,51	7 463,45	5 955,51	7 463,55
03 Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 708,43	3 500,05	3 708,43	3 500,65
04 Apprentissage	27,66	10,50	27,66	10,47
05 Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 797,89	910,19	1 797,89	910,75
06 Besoins éducatifs particuliers	1 033,33	765,53	1 033,33	765,43
07 Aide à l'insertion professionnelle	72,30	48,18	72,29	48,40
08 Information et orientation	254,00	270,84	254,00	270,83
09 Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	195,94	101,81	195,94	101,69
10 Formation des personnels enseignants et d'orientation	671,83	465,29	671,83	464,35
11 Remplacement	1 027,99	1 311,04	1 027,99	1 311,04
12 Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2 806,59	2 780,24	2 806,59	2 779,93
13 Personnels en situations diverses	208,07	143,45	208,07	143,45
14 Subventions globalisées aux EPLE	134,54	60,30	134,54	60,50
<b>Total</b>	<b>27 762,97</b>	<b>27 605,84</b>	<b>27 762,96</b>	<b>27 604,26</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe à la loi de règlement pour 2006

## 2. L'évaluation de la performance

### a) *Un exercice difficile*

Le présent programme est assorti de 7 objectifs et de 37 indicateurs. Le nombre d'indicateurs est proportionnel à l'importance du programme qui est le premier programme en termes de crédits. Sur 37 indicateurs, 20 sont renseignés, 8 sont non renseignés et 9 sont partiellement renseignés.

**Il souligne également que de nombreux indicateurs ne se prêtent pas à l'exercice de comparaison** entre la prévision et la réalisation puisque 40 % d'entre eux ne proposent aucune cible pour 2006, et d'autres, en dépit d'une cible affichée, n'affichent pas de réalisation. **L'exercice est donc, pour cette première année, quelque peu rendu difficile.**

### b) *L'objectif n° 1 : conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants*

Sur 37 indicateurs que compte le programme, **15 indicateurs concernent le premier objectif**, qui intéresse particulièrement votre rapporteur spécial puisqu'il s'attache à évaluer en principe les acquis des élèves. Sur ces 15 indicateurs, 7 ne sont pas renseignés au titre de l'exécution 2006 et 9 au total ne peuvent pas se prêter à l'exercice de la comparaison *stricto sensu* prévision 2006 /exécution 2006.

S'agissant des indicateurs pouvant être appréciés, votre rapporteur spécial note en particulier :

- l'amélioration, au delà de la prévision, du taux d'accès au baccalauréat, soit en 2006, 64,2 % d'une classe d'âge. Toutefois, on note depuis 2004, **une diminution du taux d'accès baccalauréat technologique** en faveur du baccalauréat professionnel et général. **Cette évolution, si elle devait se confirmer, pourrait être préoccupante** car le baccalauréat technologique est une des voies d'accès à l'enseignement supérieur, notamment au sein de formations professionnalisantes bénéficiant d'une bonne reconnaissance sur le marché du travail.

- l'augmentation, au-delà de la prévision, de bacheliers généraux issus de familles appartenant à des CSP défavorisées ;

- des résultats encore inférieurs en ce qui concerne les actions menées en faveur des filières scientifiques et techniques en classe de terminale, la proportion d'élèves choisissant ces filières ayant augmenté entre 2005 et 2006 mais pas de manière suffisante pour atteindre l'objectif. Le même constat est fait pour la proportion de filles en classe de terminales des filières scientifiques et techniques.

Votre rapporteur spécial relève que les indicateurs permettant de mesurer les acquis des élèves ne sont pas renseignés.

### **C. LE PROGRAMME « VIE DE L'ÉLÈVE »**

Le programme « Vie de l'élève » est scindé en 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

#### **1. La gestion**

##### **Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 003,39	2 070,14	2 003,39	2 066,21
02 Santé scolaire	332,71	290,86	332,71	290,72
03 Accompagnement des élèves handicapés	185,03	125,51	185,03	128,13
04 Action sociale	629,13	675,36	629,13	672,18
05 Accueil et services aux élèves	2 791,93	2 731,27	2 791,93	2 731,26
<b>Total</b>	<b>5 942,19</b>	<b>5 893,14</b>	<b>5 942,19</b>	<b>5 888,52</b>

Source : rapport annuel de performances – annexe au projet de loi de règlement pour 2006

##### *a) Dépenses de personnel : un excédent*

L'excédent dégagé par rapport aux crédits ouverts a été, en ce qui concerne les dépenses de personnel, de 21,46 millions d'euros. Cette situation découle notamment d'une économie résultant du processus de transfert aux collectivités territoriales des personnels techniciens, ouvriers et de service, d'une diminution de l'allocation pour perte d'emploi, d'un nombre de départs plus importants de MI-SE. Ces économies ont en particulier servi à financer la sous-budgétisation des lignes de cotisations sociales.

L'excédent a donné lieu à une mesure de fongibilité asymétrique à hauteur de 19,4 millions d'euros, le reste n'ayant pas été utilisé (2,06 millions d'euros).

##### *b) Dépenses hors personnel : des besoins de financements initialement non identifiés.*

Le programme a dû faire face à des besoins de financement non identifiés, tels que la MI-SE en place de nouveaux dispositifs (recrutements d'emplois de vie scolaire dans le premier degré), des restes à payer de la gestion 2005 concernant le chômage des jeunes ou les bourses, des problèmes liés à des questions de périmètre entre le titre 2 et le hors titre 2.

Les mesures de fongibilité asymétrique, le dégel de la réserve de précaution et l'utilisation des reliquats des crédits des établissements ont permis de répondre à ces tensions.

**Votre rapporteur spécial relève que les principales actions menées du programme ont été MI-SEs en œuvre**, puisque les aides en faveur des élèves boursiers méritants ont augmenté, les assistants pédagogiques ont été implantés et l'accompagnement des élèves handicapés a progressé.

## **2. L'évaluation de la performance : des résultats « préoccupants »**

Le présent programme compte 4 objectifs assortis de 10 indicateurs, dont 1 n'est pas renseigné<sup>1</sup>, et 4 partiellement renseignés. Selon le directeur général de l'enseignement scolaire responsable du programme « Vie de l'élève », « *les résultats relatifs aux deux premiers objectifs [faire respecter l'école et ses obligations, promouvoir la santé des élèves] apparaissent préoccupants car nettement en-deçà de ce qui était attendu* ».

Ainsi, le taux d'absentéisme s'est dégradé, entre 2004 et 2006, au collège comme au lycée. Le taux d'absentéisme aurait augmenté de 55 % au collège entre 2004 et 2006, et de 10 % au lycée. De même, les actes de violence n'auraient pas diminué à hauteur des espérances. A cet égard, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la fiabilité de cet indicateur** qui se fonde sur le logiciel SIGNA et dont la pertinence a été, plusieurs fois, remise en cause. En effet, la hiérarchisation de la gravité des faits ne paraissait pas évidente, tout comme le nombre d'actes de violence signalés restait tributaire de la volonté de chaque chef d'établissement à rendre publics et à comptabiliser certains actes de violence.

Votre rapporteur spécial note cependant que l'absentéisme et la violence scolaire font l'objet d'une attention accrue de la part du responsable du programme et des autorités déconcentrées au regard du bilan exposé dans le rapport annuel de performances.

S'agissant de la promotion de la santé des élèves, votre rapporteur spécial relève la diminution des élèves de 6 ans ayant bénéficié d'un bilan de santé : en 2006, 70,9 % desdits élèves ont passé ce bilan contre 73,5 % en 2005, et contre 75 % en valeur cible proposé par le projet annuel de performances. Cette diminution, bien que les situations soient très différentes entre les académies, repose sur des facteurs qui attirent l'attention de votre rapporteur spécial : insuffisance de médecins scolaires, difficultés de recrutement de médecins vacataires, problématique des départements très ruraux, nécessité de suivre les enfants très en difficultés, augmentation de la charge de travail liée à l'intégration croissante des enfants handicapés ou à l'accompagnement individuel d'enfants malades.

L'objectif « *Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves* » ne peut faire l'objet d'aucune appréciation compte tenu de

---

<sup>1</sup> « *Proportion d'élèves ayant obtenu au collège l'attestation de formation aux premiers secours* ».

l'indisponibilité des résultats pour 2006. Votre rapporteur spécial espère que les problèmes des calendriers pourront être solutionnés l'année prochaine.

#### **D. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »**

Le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » est scindé en 12 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

##### **1. La gestion**

###### *a) Une surévaluation de certains postes de dépenses de personnel*

Les crédits du titre 2 ont été **surévalués** concernant le financement du régime de retraite temporaire des enseignants du privé et le passage des personnels au régime général de sécurité sociale des fonctionnaires. **L'excédent** a fait l'objet d'une part d'une **mesure d'annulation** en loi de finances rectificatives (40 millions d'euros) et d'autre part l'objet d'une **mesure de fongibilité asymétrique** vers les crédits hors titre 2 (7,8 millions d'euros).

###### *b) Un dégel quasi intégral de la réserve de précaution*

Les crédits ne relevant pas du titre 2 sont particuliers sur ce programmes car **ils financent des dépenses réglementées et ayant un caractère obligatoire** telles que le forfait externat ou les bourses. Cette particularité a conduit à un **dégel quasi intégral de la MI-SE en réserve de précaution**.

Il convient également de noter que pour la première fois la revalorisation du forfait d'externat (22,3 millions d'euros) a pu être financée en gestion alors que précédemment elle était financée par une ouverture de crédits en loi de finances rectificatives. **Ce financement en gestion a notamment pu être faisable grâce à une mesure de fongibilité asymétrique** (7,8 millions d'euros) rendue possible par la situation excédentaire constatée en fin de gestion sur le titre 2. Ceci a permis d'améliorer les conditions de rémunération des personnels non enseignants. **Votre rapporteur spécial observe que la mise en oeuvre de la LOLF permet des améliorations.**

Présentation des crédits 2006 par action

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Enseignement pré-élémentaire	562,36	370,77	562,36	370,77
02 Enseignement élémentaire	1 003,21	1 063,97	1 003,21	1 063,97
03 Enseignement en collège	1 771,72	1 801,57	1 771,72	1 801,57
04 Enseignement général et technologique en lycée	1 094,18	1 377,27	1 094,18	1 377,27
05 Enseignement professionnel sous statut scolaire	728,52	637,29	728,52	637,29
06 Enseignement post-baccalauréat en lycée	247,44	105,81	247,44	105,81
07 Dispositifs spécifiques de scolarisation	142,85	121,29	142,85	121,29
08 Actions sociales en faveur des élèves	68,05	67,67	68,05	65,71
09 Fonctionnement des établissements	841,51	849,31	841,51	849,11
10 Formation initiale et continue des enseignants	160,90	114,78	160,90	114,78
11 Remplacement	149,37	179,15	149,37	179,15
12 Soutien	270,60	309,42	270,60	309,17
<b>Total</b>	<b>7 040,77</b>	<b>7 040,77</b>	<b>7 040,71</b>	<b>6 995,89</b>

Source : rapport annuel de performance, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

## 2. L'évaluation de la performance

Le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » constitue un programme miroir des deux précédents programmes concernant l'enseignement public. Il reprend, à ce titre, les objectifs et les indicateurs de ces programmes, sauf en ce qui concerne les indicateurs spécifiquement liés à des obligations de service public comme, par exemple, « *Promouvoir un allongement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués* ».

**Il reprend donc 5 objectifs et 25 indicateurs, dont 40 % ne sont pas renseignés.** Votre rapporteur spécial note, avec inquiétude, que peu de renseignements sont donnés sur la future disponibilité de ces informations.

De l'avis même du responsable du programme « *l'appréciation de la performance au regard des objectifs affichés dans le PAP année 2006 se révèle délicate car de nombreux indicateurs, complexes à construire, ne sont pas encore renseignés pour 2006* ». Ainsi les objectifs « *Accroître la réussite scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers* » et l'objectif « *Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire* » ne peuvent pas être appréciés

**E. LE PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »**

**1. La gestion**

Le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » est scindé en 10 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Pilotage et mise en oeuvre des politiques éducatives et de recherche	377,13	413,80	377,13	413,55
02 Evaluation et contrôle	53,21	88,80	52,21	88,29
03 Communication	18,00	18,07	18,00	17,03
04 Expertise juridique	14,84	20,68	14,84	19,77
05 Action internationale	17,08	15,88	17,08	15,84
06 Politique des ressources humaines	577,91	597,19	577,96	593,90
07 Etablissements d'appui de la politique éducative	158,55	153,60	158,51	153,61
08 Logistique, système d'information, immobilier	634,64	488,16	630,58	491,45
09 Certification	144,83	154,30	144,83	153,49
10 Transports scolaires	10,44	10,09	10,44	10,08
<b>Total</b>	<b>2 006,63</b>	<b>1 960,57</b>	<b>2 001,58</b>	<b>1 957,01</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

*a) Les dépenses de personnel : la question des dépenses d'indemnisation des membres de jurys d'examens et de concours*

L'emploi des crédits du titre 2 fait apparaître un excédent de 10,93 millions d'euros, dont 4,8 millions d'euros ont fait l'objet d'une mesure de fongibilité asymétrique. 6,13 millions n'ont pas été utilisés en raison de difficultés de fin de gestion dans le cadre des dépenses d'indemnisation des membres de jurys. **Votre rapporteur spécial aurait souhaité que cet état de fait soit davantage explicité.**

*b) Les dépenses hors personnel : la question des restes à payer*

S'agissant des dépenses hors personnel, le rapport annuel de performances mentionne **la politique volontariste de résorption des restes à payer**, ces derniers passant en fin de gestion 2006 de 61,43 millions d'euros à 37,05 millions d'euros. Les principaux postes concernés sont les frais de changement de résidence, les frais liés aux examens et concours, les frais de fonctionnement général.

## 2. L'évaluation de la performance

4 objectifs sont attachés à ce programme, assortis de 17 indicateurs. 10 indicateurs ne sont pas renseignés en ce qui concerne la réalisation 2006.

**Le taux de renseignement est très inégal.** Ainsi l'objectif n° 4 « *Développer l'évaluation des politiques éducatives et celle des structures qui les mettent en œuvre* » n'est pas du tout évalué par les 3 indicateurs qui lui sont rattachés.

En revanche, l'objectif de réussite de la programmation et de la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire est suffisamment renseigné pour permettre à votre rapporteur spécial de faire les remarques suivantes.

S'agissant du **nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire**, il est loin d'être satisfaisant puisque, en 2006, c'étaient 1.846 postes d'enseignants du second degré qui n'étaient pas pourvus à la rentrée scolaire, contre 1.742 en 2005. De même, la durée moyenne de vacances de postes dans le second degré est passée de 15,73 jours à 17,5 jours.

Cependant, cette dégradation des indicateurs ne serait qu'apparente puisque le nombre de postes vacants aux rentrées 2005 et 2006 reste stable en pourcentage par rapport au nombre de postes définitifs en établissements.

S'agissant du **coût des examens des élèves et des concours de personnels**<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial note qu'un certain nombre de mesures de rationalisation sont en cours (dématérialisation des états de frais, nouveau schéma de répartition des tâches), et que par conséquent, les résultats seront ressentis ultérieurement.

Votre rapporteur spécial note également, s'agissant de l'objectif n°2 (assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises), que le **nombre de professeurs surnuméraires a diminué** entre 2005 et 2006, passant de 3.418 à 3.000. Parallèlement, la mobilisation de ces professeurs a augmenté de 12 points entre 2005 et 2006.

---

<sup>1</sup> L'indicateur indique que les frais ont augmenté entre 2004 et 2005. Il n'est pas renseigné pour 2006.

**F. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »**

**1. La gestion**

Le programme « Enseignement technique agricole » est scindé en 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Mise en oeuvre de l'enseignement dans les établissements publics	687,37	676,85	687,63	676,62
02 Mise en oeuvre des enseignements dans les établissements privés	506,35	492,27	506,35	492,70
03 Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	83,17	81,95	83,17	81,80
04 Evolution des compétences et dynamique territoriale	9,43	9,09	9,43	9,08
05 Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	4,40	4,10	4,40	4,07
<b>Total</b>	<b>1 290,72</b>	<b>1 290,98</b>	<b>1 290,98</b>	<b>1 264,27</b>

Source : rapport annuel de performance, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

*a) Dépenses de personnel : une sous exécution*

L'enseignement technique agricole a consommé en dépenses de personnel (titre 2) 822,75 millions d'euros de crédits de paiement soit un taux d'exécution de 94,7 %.

Cette situation résulte notamment du sur-calibrage de certaines lignes de dépenses, des économies liées à des départs en retraite plus élevés que prévus mais aussi des retards dans l'exécution de dépenses spécifiques en raison de nouvelles procédures de paiement liées à la LOLF.

*b) Dépenses hors personnel : une sur-exécution*

L'enseignement technique agricole a consommé en dépenses hors titre 2, 441,55 millions d'euros de crédits de paiement, **soit un taux d'exécution de 105 %**.

Votre rapporteur spécial souhaite retracer précisément la gestion de ces crédits car la dotation 2006 de ce programme avait fait l'objet d'importants amendements parlementaires lors de l'examen du PLF 2006.

**30,5 millions de crédits supplémentaires avaient été votés par l'Assemblée nationale et le Sénat.** Le rapport annuel de performances indique que ces crédits ont été ventilés de la manière suivante : **15,5 millions d'euros à « l'enseignement privé du rythme approprié », 8 millions d'euros à « l'enseignement privé du temps plein », 6 millions d'euros au titre des bourses** sur critères sociaux, un million d'euros pour les assistants d'éducation. La MI-SE en réserve de 5 % des crédits au titre de la réserve de précaution début 2006 aurait pu compromettre cet abondement (14,9 millions d'euros gelés sur trois des quatre lignes ci-dessus mentionnées). Toutefois 10 millions ont été « dégelés » fin 2006 et intégralement utilisés sur les trois lignes concernées par les amendements parlementaires.

**Selon le RAP, les amendements parlementaires ont permis de contenir ou de réduire les reports de charge existant à la fin 2005 :**

- ainsi, le report de charges constaté sur la subvention de fonctionnement des établissements du temps plein a été réduit de plus de moitié entre la fin 2005 et la fin 2006 ;

- la croissance du report de charges sur les établissements du rythme approprié a pu être ralentie ;

- enfin, le report de charges sur les bourses a également été réduit de plus de la moitié entre fin 2005 et 2006.

## **2. L'évaluation de la performance**

Le programme compte 5 objectifs, assortis de 9 indicateurs. Sur les 5 objectifs, 2 ne sont pas évaluables en l'absence de renseignements. 4 indicateurs ne sont pas renseignés en exécution 2006.

La réalisation de l'objectif n° 3 relatif à la promotion de la formation tout au long de la vie est en constante progression puisque depuis 2004, la part des apprentis et adulte dans le flux d'inscription aux diplômes et titre délivrés par le ministère augmente dépassant même les prévisions.

L'objectif n° 1 concernant la réussite scolaire et l'insertion professionnelle ainsi que sociale enregistre également des résultats honorables, même si la réalisation 2006 est en retrait par rapport à 2005. Ainsi le taux

d'insertion professionnelle 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale est de 84,2 % en 2006 contre 84,5 % en 2005.

**D'une manière générale, les résultats confirment l'efficacité de l'enseignement technique agricole, ce qui avait motivé les amendements parlementaires.**



**MISSION**  
**« GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES »**  
**ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES**  
**DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES**  
**PUBLICS » ET « PRÊT ET AVANCES À DES PARTICULIERS**  
**OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS .....</b>	224
<b>II. UNE EXÉCUTION 2006 EN LIGNE AVEC LA PREVISION .....</b>	224
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT : LE RETARD PRIS PAR L'APPLICATION COPERNIC .....	226
B. UNE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS PORTEUSE D'ESPOIR.....	227
<b>III. LA PERFORMANCE ATTEINTE PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS FIXÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE EST TRÈS SATISFAISANTE, HORMIS LE POINT DELICAT DU RECOUVREMENT CONTENTIEUX.....</b>	<b>227</b>
A. DES INDICATEURS FIABLES, ET DÉCLINÉS DANS LES CONTRATS DE PERFORMANCES DES DIRECTIONS À RÉSEAUX .....	227
B. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE .....	228

## **I. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS**

La mission « Gestion et contrôle des finances publiques » constitue la principale des trois missions qui relevaient en 2006 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle est désormais rattachée au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Conformément aux indications données en annexe du rapport du gouvernement présenté au Parlement pour le débat d'orientation budgétaire, elle devrait être rebaptisée dans le projet de loi de finances initiale pour 2008 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et comprendre cinq programmes, dont trois nouveaux programmes issus d'autres missions : le programme n° 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat », le programme n° 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » et le programme n° 148 « Fonction publique ».

En loi de finances pour 2006, les crédits de la mission étaient répartis entre deux programmes :

- le programme n° 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » regroupant les crédits et effectifs correspondant au cœur de métier de Bercy, le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses, la comptabilité générale de l'Etat ainsi que le conseil aux collectivités territoriales ;

- le programme n° 218 « Conduite et pilotage des politique, financière et industrielle » regroupant les crédits de soutien du ministère de l'économie et des finances.

S'agissant des deux comptes d'avances dont votre rapporteur spécial est également responsable :

- le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics comprend le programme n° 821 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » ;

- le compte de prêt et d'avances à des particuliers ou à des organismes privés comprend le programme n° 861 « Prêt et d'avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

## **II. UNE EXÉCUTION 2006 EN LIGNE AVEC LA PREVISION**

Les crédits de paiement consacrés à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » se sont établis en 2006 à 8.628,8 millions d'euros pour une prévision en loi de finances initiale de 8.805,7 millions d'euros, soit de l'ordre de 180 millions d'euros. Les effectifs, en équivalents temps plein, se sont établis à 135.656, contre 136.754 prévus, soit 1.002 ETPT de moins. Le taux de consommation en effectifs se situe à 99,21 % de la prévision initiale.

**Le plafond de crédits de la mission voté par le Parlement a ainsi été respecté.** Le plafond d'effectifs ministériel a lui aussi été tenu.

**Crédits de paiement et effectifs : prévision et exécution en 2006**

*(crédits en millions d'euros)*

	<b>Crédits en prévision (LFI)<sup>1</sup></b>	<b>Crédits en exécution</b>	<b>ETPT en prévision</b>	<b>ETPT en exécution</b>
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8.092,2	7.995,6	131.541	130.505
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	713,5	687,2	5.213	5.151
<b>Total</b>	<b>8.805,7</b>	<b>8.682,8</b>	136.754	135.656

*Source : rapport annuel de performances « Gestion et contrôle des finances publiques » pour 2006*

En ce qui concerne les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme n° 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », il convient de noter que le montant de la réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique, a été inférieur à la prévision : 80 millions d'euros au lieu des 105 millions d'euros estimés en loi de finances initiale. Si le nombre de télédéclarants s'est établi à 5,1 millions, seuls 4,65 millions de foyers télépaient également, et partant demandent le bénéfice de la réduction d'impôt. 1 million de ces contribuables sont non imposables.

S'agissant des deux comptes spéciaux :

- le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics enregistre des recettes de 11.608 millions d'euros pour une prévision en loi de finances initiale de 13.600 millions d'euros, et une consommation de crédits de 12.073 millions d'euros, inférieure à l'évaluation en loi de finances initiale qui s'établissait à 13.600 millions d'euros. L'exécution a été marquée par un niveau d'avances inférieur aux prévisions, des moindres recettes liées au rééchelonnement de l'avance consentie à l'office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) pour un montant de 50 millions d'euros, en partie compensé par le remboursement par l'association nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) de l'avance octroyée en décembre 2006 pour un montant de 41,35 millions d'euros ;

- le compte de prêts et d'avances à des particulier ou à des organismes privés enregistre des recettes de 19,6 millions d'euros, en ligne avec la

---

<sup>1</sup> Hors prévision des fonds de concours.

prévision (19,1 millions d'euros), et des crédits consommés de 2,6 millions d'euros, contre 10,9 millions d'euros envisagés en loi de finances initiale. On constate pour l'essentiel un prêt pour le développement économique et social d'un montant de 2 millions d'euros qui aurait permis un apport de 30 millions d'euros de fonds de propres dans une société du secteur agro-alimentaire employant plus de 3.000 personnes.

#### ***A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT : LE RETARD PRIS PAR L'APPLICATION COPERNIC***

Au titre du programme n° 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », il convient de relever l'importance des crédits d'investissement informatique, qu'ils soient inscrits d'ailleurs en titre 5 (dépenses immobilisées), ou en titre 3 (frais de maintenance notamment ou de sous-traitance) et en titre 2 (personnels chargés notamment de la maîtrise d'ouvrage.

Le principal investissement est lié au programme informatique Copernic commun à la direction générale des impôts (DGI) et à la direction générale de la comptabilité publique, qui a pour objet de faire évoluer les systèmes d'information fiscaux de ces deux directions vers un nouveau système unique, décloisonné et partagé, via la mise en place d'un compte fiscal unique, pour les particuliers comme pour les entreprises.

Deux retards ont été enregistrés dans les projets COPERNIC : retard de la **mise en oeuvre de l'application du recouvrement RSP** et décalage dans la connexion des applications d'assiette aux référentiels nationaux. Ce sont ces retards qui expliquent l'écart en 2006 entre la consommation budgétaire constatée en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – respectivement **187,5 millions d'euros et 115,68 millions d'euros** – et les montants ouverts en autorisations d'engagement et crédits de paiement cette même année (loi de finances initiale augmentée des reports de 2005) - respectivement **274,2 millions d'euros et 209,6 millions d'euros**.

**En ce qui concerne l'application informatique Helios** consacrée au secteur public local, les consommations d'autorisations d'engagement (8,9 millions d'euros) ont été inférieures aux prévisions en titre 5 compte tenu de la sortie progressive du mode projet. 29,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été ouvertes pour l'acquisition de matériels en anticipation sur le programme 2007, l'assistance à l'exploitation et l'engagement en décembre 2006 des tranches fermes des 2 marchés de tierce maintenance applicative. La surconsommation des crédits de paiement du titre 3 correspond à la prise en compte dans les coûts d'exploitation et de maintenance des extensions techniques réalisées (8,8 millions d'euros). **Au total, le coût d'investissement total d'Helios entre 2001 et 2007 se sera établi à 149,76 millions d'euros contre 139,23 millions d'euros dans le projet annuel de performances pour 2006.**

## **B. UNE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS PORTEUSE D'ESPOIR**

La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique de la LOLF a été à l'origine, globalement, pour le budget de l'Etat, de mouvements de crédits de l'ordre de 400 millions d'euros.

**La présente mission témoigne d'une utilisation judicieuse de la fongibilité asymétrique.**

Au titre du programme n° 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », les mouvements de fongibilité asymétrique ont représenté un montant total de 46,5 millions d'euros, sous trois aspects :

- la pratique de la fongibilité asymétrique a permis de corriger des erreurs d'imputation (remboursement en titre 3 d'agents mis à disposition, budgétisés en LFI en titre 2, versement de subventions aux mutuelles suite à la réforme des procédures de mise à disposition auprès d'organismes tiers) pour un montant de 5 millions d'euros ;

- le dialogue de gestion a permis la mise en œuvre de la fongibilité au niveau local à hauteur de 4 millions d'euros ;

- les économies de gestion ainsi que les crédits laissés libres d'emploi du fait de retards de recrutements (37,5 millions d'euros) ont permis aux services de financer des opérations prioritaires : remplacement du serveur des pensions, paiement de la cotisation au GIP retraite, couverture de baux pluriannuels, avancement d'opérations immobilières et informatiques.

En ce qui concerne le programme n° 218 « Conduite et pilotage des politique, financière et industrielle », la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique a été plus modeste, limitée à un montant de 3,9 millions d'euros en autorisations d'engagement seulement. Selon le rapport annuel de performances, ce « *mouvement, rendu possible par les économies de gestion ainsi que les crédits laissés libres d'emploi du fait de retards de recrutements, a permis d'engager en fin de gestion une opération immobilière prioritaire* ».

Les débuts de la fongibilité asymétrique au sein de la présente mission apparaissent prometteurs.

## **III. LA PERFORMANCE ATTEINTE PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS FIXÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE EST TRÈS SATISFAISANTE, HORMIS LE POINT DELICAT DU RECOUVREMENT CONTENTIEUX**

### **A. DES INDICATEURS FIABLES, ET DÉCLINÉS DANS LES CONTRATS DE PERFORMANCES DES DIRECTIONS À RÉSEAUX**

Comme l'indique les commentaires techniques des indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances « *la précision et la fiabilité de l'évaluation de la réalisation 2006 sont totales* ». La fiabilité des

indicateurs, reconnue et saluée comme telle par votre rapporteur spécial, est due à l'expérience indéniable acquise par les deux grandes directions, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique qui ont signé en 2006 un nouveau contrat pluriannuel de performance pour la période 2006-2008. Il s'agit du troisième pour la direction générale des impôts et du deuxième pour la direction générale de la comptabilité publique.

Ces contrats déterminent un cap stratégique clair, d'engagements précis, mesurables et auditables, assortis d'un mécanisme d'intéressement collectif à la performance. Ils ont permis d'introduire ainsi depuis plusieurs années des tableaux de bord au sein des administrations dont les crédits et les effectifs figurent au sein de la présente mission.

Ces contrats pluriannuels de performance ont été étendus à de nouvelles directions à réseaux : direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et INSEE.

Ces vecteurs de performance ont été renforcés par la généralisation du dispositif d'intéressement aux résultats à l'ensemble des directions d'État-major, rejoignant ainsi les directions à réseaux, et la création de nouvelles structures : France Domaine, qui vise à dynamiser la gestion publique immobilière et la rénovation de l'Agence centrale des achats.

## ***B. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE***

Le programme n° 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » poursuit trois objectifs : promouvoir le civisme fiscal et renforcer la lutte contre la fraude, rendre les services au meilleur coût et améliorer la qualité des services rendus aux usagers.

En 2006, les actions entreprises pour favoriser l'accomplissement volontaire de leurs obligations par les usagers paraissent avoir été efficaces. Ainsi, la proportion des particuliers ayant respecté leurs obligations déclaratives en matière d'impôt sur le revenu atteint 98,1 %, soit 0,3 point de plus que la cible fixée, grâce notamment au succès de la déclaration pré-remplie.

S'agissant du paiement des impôts, les résultats se situent à des niveaux historiquement élevés : le taux net de recouvrement, proche de 99 %, dépasse la cible attendue, et le taux brut, qui est désormais retenu depuis le projet annuel de performances 2007, dépasse pour la première fois le seuil des 98 %, ce qui aurait généré un gain d'environ 380 millions d'euros pour le budget de l'État.

Le taux de réalisation des engagements du programme « pour vous faciliter l'impôt » est également supérieur à la cible fixée dans le projet annuel de performances 2006. Selon le responsable de programme, ce résultat serait le

*« fruit du développement de l'administration fiscale multi-canaux et de la mise en place progressive du guichet fiscal unique des particuliers ».*

En outre, 5,16 millions de télédéclarants ont souscrit leur déclaration de revenus sur Internet en 2006 soit près de deux millions de télédéclarants supplémentaires par rapport à l'année précédente. Néanmoins, la cible était comprise entre 6 millions et dix millions, ce qui était vraisemblablement trop ambitieux et peu réaliste. Les taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers comme des professionnels, ont fortement progressé : près de 3 contribuables sur 4 règlent désormais leur impôt sur le revenu par prélèvement ou en ligne. Contrairement aux difficultés des années précédentes, le mode de paiement en ligne de la TVA paraît désormais entré dans les mœurs des entreprises : la part des recettes TVA acquittées par télépaiement a atteint en 2006 62,28 %, au-delà de la cible fixée entre 55 % et 57 %.

En revanche, **le taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal et le taux de recouvrement contentieux des amendes ne sont pas satisfaisants**. Le taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal a atteint 40,32 % en 2006, en-deçà de l'objectif fixé à 42 %. De même, le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires s'établit à 33,13 %, en-deçà de l'objectif ambitieux de 38 %. Selon la direction générale de la comptabilité publique, cette situation « s'explique en grande partie par un décalage dans la mise en place des nouvelles procédures de recouvrement des amendes, fondées sur le recours à une phase comminatoire caractéristique confiée aux huissiers de justice.

De même, il faut relever le rallongement des délais de paiement des dépenses publiques (41,5 jours) par rapport à la cible (35 jours) en raison pour l'essentiel des difficultés de mise en place de la LOLF.

La maîtrise du coût de gestion des administrations financières se poursuit à un rythme soutenu comme le montrent les résultats relatifs aux taux d'intervention. La productivité globale de la DGI et de la DGCP progresserait de 3 % en raison de l'augmentation du volume d'activité et des suppressions d'emplois.

En ce qui concerne le programme n° 218 « Conduite et pilotage des politiques, financière et industrielle », il convient de souligner que **les gains cumulés en 2005 et 2006 réalisés par la globalisation et la standardisation des achats apparaissent supérieurs (135,3 millions d'euros) à ceux prévus (100 millions d'euros), dont 87 millions au titre de 2006**. Ce résultat résulterait de la bonne performance obtenue sur les actions conduites dans le domaine « informatique et télécom », qui engendrent à elles seules plus de 70% des gains. Le secteur « affranchissement et impression » vient en 2ème position avec 15% des gains. Sur les autres domaines, « fournitures et prestations générales », et « prestations liées à l'immobilier », les gains financiers sont moins importants, mais les actions ont permis d'améliorer les processus d'achat.

Par ailleurs, les dépenses du plateau technique par agent ont sensiblement diminué en 2006, se situant très en dessous de la prévision figurant dans le projet annuel de performances 2006 et confirmée dans le projet annuel de performances 2007.

En conclusion, le rapport annuel de performances 2006 de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » constitue un premier exercice abouti de compte-rendu de la gestion des crédits et de mesure de la performance. Celle-ci apparaît globalement satisfaisante, ce qui doit amener désormais les gestionnaires à rectifier les défauts constatés dans les recouvrements les plus difficiles, créances de contrôle fiscale, amendes et condamnations pécuniaires.

## MISSION « JUSTICE »

### M. Roland du Luart, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006.....</b>	234
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE » .....	234
B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE PLUS DE 91,7 % POUR LES AE PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2006.....	234
C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 99,1 % POUR LES CP PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2006 .....	235
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006.....</b>	236
A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) 2006 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE (LOPJ).....	236
1. <i>La LOPJ occupe une place essentielle pour la gestion de la mission « Justice » mais reste négligée par le RAP .....</i>	236
2. <i>La LOPJ a continué à prendre du retard en 2006.....</i>	236
B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DÉCRITS DANS LE RAP, MAIS SANS EXPLICATION.....	237
1. <i>Un RAP très lapidaire sur les mouvements de crédits.....</i>	237
2. <i>Des mouvements de crédits conformes aux spécificités de la mission .....</i>	238
C. UNE FAIBLE UTILISATION DE LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE.....	238
1. <i>L'intérêt de réserver à l'avenir au sein du RAP une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique .....</i>	238
2. <i>Des marges de manœuvre budgétaires trop limitées pour permettre un large recours à la fongibilité asymétrique .....</i>	239
D. DES FRAIS DE JUSTICE EN COURS DE MAÎTRISE.....	239
1. <i>La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006.....</i>	239
2. <i>Le pari de la maîtrise en passe d'être gagné sans remise en cause de l'indépendance des magistrats ni de la qualité de la justice rendue.....</i>	240
3. <i>Des baisses significatives sur les principaux postes.....</i>	241
4. <i>Un résultat encourageant obtenu grâce à une mobilisation de tous les acteurs de la dépense.....</i>	241
5. <i>Une baisse reposant toutefois également sur des retards de paiement et l'accroissement du contentieux en contestation des ordonnances de taxe.....</i>	242

E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : LA DIFFICILE RÉSORPTION DES REPORTS DES CHARGES LIÉES AU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH) .....	242
1. <i>Le passif né de l'annulation des reports de crédits en 2005</i> .....	242
2. <i>L'absorption d'une partie de ce passif en 2006</i> .....	243
<b>III. UNE PERFORMANCE ENCORE DIFFICILE À CERNER MAIS QUI TEND GLOBALEMENT À S'AMÉLIORER</b> .....	244
A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PARTIELLEMENT RENSEIGNÉS .....	244
1. <i>Des indicateurs présents dans le PAP 2006 mais rendus caducs dans le RAP 2006</i> .....	244
2. <i>Des problèmes de collecte d'information empêchant la mesure de la performance</i> .....	244
B. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER.....	245
1. <i>Des délais de jugement en baisse sans dégradation de la qualité des décisions rendues</i> .....	245
2. <i>Un haut niveau de sécurité des établissements pénitentiaires</i> .....	246
3. <i>Une meilleure optimisation des ressources de la PJJ est nécessaire</i> .....	246
4. <i>Un allongement du délai de traitement des délais d'admission à l'aide juridictionnelle</i> .....	246

La mission « Justice » comprend **cinq programmes** (« Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ») et se caractérise par **plusieurs défis** à relever au premier rang desquels : la qualité de la justice rendue (délais, efficacité, effectivité de la réponse pénale), la maîtrise des frais de justice, l'amélioration des conditions de détention, le financement du secteur associatif habilité (SAH) sur lequel s'appuie la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), l'accès au droit et la soutenabilité du rythme de croissance des crédits d'aide juridictionnelle.

**L'exercice 2006 a été marqué par le passage à la LOLF, dont les implications sont de taille pour la mission.** Ainsi, notamment, la qualité d'ordonnateurs secondaires est désormais reconnue aux chefs de cours, et les frais de justice sont passés de crédits simplement évaluatifs à des crédits limitatifs.

En **loi de finances initiale (LFI) pour 2006**, cette mission comportait, au total, 6.925,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 5.980,2 millions d'euros de crédits de paiement (CP), pour 71.475 emplois équivalent temps plein (ETPT).

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement, votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2006. Il s'attachera, ensuite, à mettre en évidence les événements marquants de la gestion, puis étudiera le niveau de performance de la mission.

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

### A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Sécurité » sont présentées dans le tableau suivant :

#### Données générales d'exécution de la mission « Justice »

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	2 701 009 329	2 505 769 329	2 516 452 828	2 500 183 564	93,2%	99,8%
Administration pénitentiaire	2 819 014 815	2 130 704 814	2 450 391 805	2 108 232 030	86,9%	98,9%
Protection judiciaire de la jeunesse	739 796 569	735 796 569	738 530 561	740 912 254	99,8%	100,7%
Accès au droit et à la justice	344 169 099	344 169 099	337 713 400	337 587 692	98,1%	98,1%
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	321 837 914	263 816 624	309 230 403	239 021 808	96,1%	90,6%
<b>Total</b>	<b>6 925 827 726</b>	<b>5 980 256 435</b>	<b>6 352 318 997</b>	<b>5 925 937 348</b>	<b>91,7%</b>	<b>99,1%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

### B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE PLUS DE 91,7 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2006

Les AE s'élevaient en LFI pour 2006 à **6.925,8 millions d'euros**.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2006 présente un écart entre les AE consommées qu'il contient (6.352,3 millions d'euros) et le montant des AE soumis à votre approbation dans le présent projet de loi de règlement (6.342,3 millions d'euros). Le montant figurant en loi de règlement retrace, en effet, le montant global des AE consommées en 2006, minoré des retraits d'engagement sur années antérieures. Le RAP 2006, pour sa part, détaille le montant des AE consommées par action et sous-action de la mission. Or, ce niveau d'exécution n'existait pas préalablement au 1<sup>er</sup> janvier 2006, de sorte qu'il n'a pas été possible d'imputer rétrospectivement les retraits d'engagement sur années antérieures, que ce soit par destination (action et sous-action) ou par nature (titre et catégorie).

Le biais comptable introduit par la mise en œuvre de la LOLF n'introduit, toutefois, **qu'un écart marginal** (10 millions d'euros) dans le niveau de consommation des AE.

Au total, au regard des crédits votés en LFI pour 2006, **le taux de consommation des AE se situe à 91,7 %**, soit un ratio qui pourrait être encore plus satisfaisant sans une sous-consommation marquée des AE du programme « Administration pénitentiaire » (86,9 % de taux de consommation).

***C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 99,1 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2006***

Les CP ouverts en LFI pour 2006 s'élevaient à **5.980,2 millions d'euros**.

**Leur niveau de consommation en 2006 se révèle très largement conforme aux prévisions : 99,1 %** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2006. Au total, 5.925,9 millions d'euros auront ainsi été consommés pour la mission en 2006.

Sur les cinq programmes, **seul le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » présente un taux de consommation des CP votés en LFI pour 2006 supérieur à 100 %**. En effet, ce programme enregistre un léger dépassement de l'autorisation de dépense accordée, avec un taux de consommation s'élevant à 100,7 %.

Ce dépassement sur le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » s'explique, notamment, par **des dépenses de fonctionnement supérieures de 10,8 millions d'euros à la prévision effectuée en LFI pour 2006** (348 millions d'euros consommés contre 337,2 millions d'euros ouverts en LFI pour 2006). Il a été couvert au cours de l'exercice par des mouvements d'ouvertures et d'annulations de crédits hors titre 2, c'est-à-dire hors dépenses de personnel, pour un solde de 9,6 millions d'euros, ainsi que par une sous-consommation des crédits affectés aux dépenses de personnel (365,8 millions d'euros consommés pour une ouverture s'élevant en LFI pour 2006 à 372,7 millions d'euros, soit un écart de 6,9 millions d'euros).

## II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006

Votre rapporteur spécial souhaite faire ressortir les principaux éléments de la gestion 2006. Il peut pour cela s'appuyer, désormais, sur le RAP de la mission, annexé au présent projet de loi de règlement et conformément à l'article 54-4° de la LOLF. En ce sens, l'examen de la mission repose sur **une « première », certes encore perfectible, mais riche de promesses.**

### *A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2006 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE (LOPJ)*

#### **1. La LOPJ occupe une place essentielle pour la gestion de la mission « Justice » mais reste négligée par le RAP**

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) s'est fixée pour objectif, sur un horizon de cinq ans (2003-2007), de donner à la justice les moyens de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions.

Dès lors, **votre rapporteur spécial s'étonne et déplore que le RAP pour 2006 n'accorde pas une place particulière à l'exécution de la LOPJ.** Un exposé plus détaillé et mieux individualisé de l'état d'avancement de cette programmation pluriannuelle lui apparaît, en effet, nécessaire, dans la mesure où elle constitue la pierre angulaire de la gestion stratégique de la mission.

**Aussi, votre rapporteur spécial souhaite-t-il que le RAP de la mission « Justice », dont l'année 2006 marque « l'An 1 », soit à l'avenir enrichi d'un tableau d'avancement de la LOPJ clairement individualisé et, autant que possible, commenté.**

#### **2. La LOPJ a continué à prendre du retard en 2006**

En dépit du défaut d'information précédemment relevé, votre rapporteur spécial peut, néanmoins, porter une appréciation étayée de l'état d'avancement de la LOPJ au sein de la mission, et plus particulièrement dans le cadre du programme « Justice judiciaire ». **A la suite de l'envoi d'un questionnaire budgétaire complémentaire, les services de la Chancellerie lui ont, en effet, adressé toutes informations utiles.** Qu'ils en soient ici remerciés.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2007<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial s'inquiétait **des retards pris dans les créations d'emplois prévus par la LOPJ d'ici à la fin de l'année 2007**, notamment au regard de l'insuffisance des effectifs de greffiers en juridiction. Ces craintes sont malheureusement confirmées par le bilan tiré de l'exercice 2006.

L'avancement de l'exécution de la LOPJ au sein des programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » est ainsi présenté dans le tableau suivant.

**Les créations d'emploi prévues par la LOPJ**  
**(Programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice »)**

	<b>Objectifs LOPJ (2003-2007)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (prévision)</b>	<b>TOTAL (2003-2007)</b>	<b>Taux d'exécution</b>
Magistrats et fonctionnaires	4.450	700	696	351	537	555	2.839	<b>63,8 %</b>

*Source : Chancellerie*

L'exercice 2006 constitue un point de repère significatif, en ce qu'il représente une balise supplémentaire et objective pour estimer la capacité à atteindre finalement l'objectif arrêté par la LOPJ en matière de création d'emplois. A cet égard, **le taux de réalisation sur la période 2003-2006 n'atteint que 51,3 %, avec un taux prévisible de 63,8 % d'ici à la fin 2007.**

***B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DÉCRITS DANS LE RAP, MAIS SANS EXPLICATION***

**1. Un RAP très lapidaire sur les mouvements de crédits**

L'analyse des mouvements de crédits (décrets de transfert, décrets d'avance, décrets d'annulation, arrêtés de report, ouvertures par voie de fonds de concours et attributions de produit) au cours de l'exercice budgétaire permet non seulement de **juger de la pertinence des prévisions réalisées en LFI mais aussi de mettre en évidence certaines difficultés** survenues au cours de l'année écoulée.

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial regrette une information très lapidaire dans le RAP pour 2006 sur ces événements de gestion ayant un impact sur la qualité du pilotage de la dépense et sur l'appréciation qui peut en être donnée.** Le RAP se contente, en effet, d'en faire mention en rappelant, d'une part, la date de publication au Journal

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 78, tome III – annexe 15 (2006-2007) « Justice ».

officiel (JO) des textes afférents à ces mouvements de crédits et en reprenant, d'autre part, l'opération comptable, sans aucun commentaire explicatif.

**Votre rapporteur spécial souhaite, pour l'avenir, que le RAP de la présente mission comprenne une analyse précise et argumentée de ces mouvements.**

## **2. Des mouvements de crédits conformes aux spécificités de la mission**

S'agissant des **mises en réserve**, la gestion 2006 a débuté par une mise en réserve correspondant à 0,1 % des AE et des CP ouverts au titre 2 visant les dépenses de personnel (soit 3,5 millions d'euros) et de 5 % des AE et des CP ouverts sur les autres titres (soit 125,3 millions d'euros en AE et 78 millions d'euros en CP).

Conformément aux instructions données par le Premier ministre, par courrier en date du 25 mai 2005, **les mises en réserve n'ont pas concerné la Cour de cassation et ont recueilli l'accord préalable du Garde des sceaux pour les autres juridictions judiciaires**. Ainsi ont été respectées les garanties apportées par le gouvernement aux juridictions judiciaires.

Au final, sur l'ensemble de l'exercice 2006, **les crédits annulés** en fin d'année se sont élevés à 4,5 millions d'euros (soit 128,6 % du montant initial de la réserve) en AE et CP pour le titre 2 et à 16 millions d'euros en AE (soit 12,8 % du montant initial de la réserve) et 35 millions d'euros (soit 44,9 % du montant initial de la réserve) en CP sur les autres titres.

### ***C. UNE FAIBLE UTILISATION DE LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE***

#### **1. L'intérêt de réserver à l'avenir au sein du RAP une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique**

**La fongibilité asymétrique constitue l'une des principales innovations de la LOLF, en lien avec la responsabilisation des gestionnaires**. Dès lors, l'exercice 2006 représente la première occasion de mesurer l'impact de cette faculté offerte en vue de l'optimisation de l'utilisation des crédits au sein de la présente mission.

A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que le RAP de la mission « Justice » ne comporte que très peu de développements sur cette question**. Le premier exercice budgétaire « en version LOLF » aurait pourtant dû être l'occasion de tirer un premier bilan du recours à cette technique de gestion. Un tel bilan aurait pu, en particulier, présenter le montant des crédits ayant fait l'objet d'une fongibilité asymétrique, les titres et les actions concernés, ainsi qu'un commentaire sur les leviers ou les freins relatifs au recours à ce procédé de gestion.

**Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir ce bilan figure dans le RAP soumis à votre commission des finances, de manière à lui permettre d'étayer son jugement quant aux conditions de mise en œuvre de la LOLF par les gestionnaires.**

## **2. Des marges de manœuvre budgétaires trop limitées pour permettre un large recours à la fongibilité asymétrique**

En dépit de ce défaut d'information dans le RAP, votre rapporteur spécial a pu, néanmoins, s'appuyer sur les réponses au questionnaire budgétaire complémentaire adressé à la Chancellerie (cf supra II.A.2) pour évaluer le montant des crédits ayant été concernés par la fongibilité asymétrique au sein de la mission « Justice » en 2006.

**Sur l'ensemble de la présente mission, le montant des crédits « fongibilisés » s'élève à 19,5 millions d'euros en CP, soit un montant extrêmement faible au regard de l'ensemble des CP consommés au cours de l'exercice (5.980,2 millions d'euros).**

Il convient, en outre, de souligner que **le programme « Justice judiciaire » n'a pas eu recours à la fongibilité asymétrique, du fait de l'étroitesse de ses marges sur le titre 2 (dépenses de personnel).**

**Le programme « Administration pénitentiaire » a, pour sa part, utilisé cette faculté à hauteur de 9,5 millions d'euros (5 millions d'euros au niveau central et 4,5 millions d'euros au niveau déconcentré) pour financer des dépenses de santé de détenus, des dépenses de fonctionnement courant, des dépenses de communication, la rémunération de la main d'œuvre pénitentiaire ainsi que des reports de charges.**

**Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » a eu recours, quant à lui, à la fongibilité asymétrique pour un montant de 5,8 millions d'euros afin d'apurer une partie du report de charges du secteur associatif associé (SAH).**

Enfin, si **le programme « Conduite et pilotage de la justice et organismes rattachés »** a mis à contribution la technique budgétaire de la fongibilité asymétrique pour un montant total de 4,7 millions d'euros, ce fut essentiellement pour répondre à une modification de l'imputation comptable des dépenses d'action sociale lors du passage à la LOLF.

### ***D. DES FRAIS DE JUSTICE EN COURS DE MAÎTRISE***

#### **1. La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006**

**L'année 2006 a marqué une étape importante dans la gestion des frais de justice et constituait donc un moment clef pour l'institution judiciaire.**

D'un point de vue budgétaire, tout d'abord, ces dépenses ont fait l'objet, dans le cadre de la mise en application de la LOLF, d'un encadrement plus contraignant, **ces crédits devenant limitatifs** alors qu'ils étaient auparavant soumis à un régime simplement évaluatif.

D'un point de vue comptable, ensuite, **les chefs de cour d'appel se sont vus attribuer la qualité d'ordonnateurs secondaires**, les préfets exerçant auparavant cette compétence.

Du point de vue de la dynamique de la dépense, enfin, **la LFI pour 2006 limitait ces frais dans une enveloppe de 370 millions d'euros, soit une diminution de 24 % par rapport au montant des crédits consommés en 2005**. La tendance ainsi imprimée à ces dépenses tranchait nettement avec leur augmentation massive au cours des dernières années, analysée par votre rapporteur spécial dans son rapport d'information « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>1</sup>. Entre 2002 et 2005, ces dépenses avaient, en effet, cru de 68 %.

## **2. Le pari de la maîtrise en passe d'être gagné sans remise en cause de l'indépendance des magistrats ni de la qualité de la justice rendue**

Les efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions ont permis, en 2006, de relever le défi de la maîtrise de la dynamique des frais de justice. **Leur consommation a, en effet, diminué de 22 % pour atteindre un montant de 379,4 millions d'euros**, contre 487 millions d'euros en 2005.

**Le dépassement de 9,4 millions d'euros au regard de l'autorisation de dépense accordée par la LFI pour 2006 a été couvert par le recours à la fongibilité sur les crédits de fonctionnement** (titre 3). En outre, le programme « Justice judiciaire » a dégagé, hors dépenses de personnel (titre 2), un solde de 8,8 millions d'euros ayant fait l'objet d'une demande de report de crédits. Il n'a donc pas été fait recours à la réserve constituée en début d'exercice en vue du paiement des frais de justice (50 millions d'euros).

**L'année 2006 a ainsi permis au ministère de la justice de « reprendre la main » sur des dépenses jusque là surtout subies**, en exerçant et en développant des compétences de gestionnaire qui lui faisait auparavant cruellement défaut.

Cette nouvelle maîtrise, dont il convient de se féliciter et qui demandera à être confirmée sur les prochains exercices budgétaires, a pu être obtenue sans dégradation de la qualité des décisions rendues. Elle s'est, en outre, opérée **dans le respect des pouvoirs et de l'indépendance des magistrats** qui avaient pu craindre, à l'origine, de voir leurs investigations ou celles des officiers de police judiciaire (OPJ) limitées pour des raisons budgétaires.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

### **3. Des baisses significatives sur les principaux postes**

La baisse de 22 % des frais de justice sur 2006 s'explique par les efforts poursuivis pour maîtriser les principaux postes de dépense ce dont on ne peut que se féliciter.

**Les frais de justice pénale** demeurent la composante essentielle de ces frais avec 262,3 millions d'euros, soit 70 % de l'enveloppe totale. Ils enregistrent une baisse très substantielle de 28,6 %, soit 105 millions d'euros. Si la dépense postale est désormais imputée sur l'action « Soutien » du programme (15,4 millions d'euros), il reste, toutefois, que la baisse globale est bien la conséquence de la politique engagée par la Chancellerie et d'une plus grande responsabilisation des magistrats prescripteurs de la dépense.

En particulier, **les frais de réquisitions des opérateurs de télécommunication ont été réduits de 44 %**, passant de 69,1 millions d'euros à 38,3 millions d'euros, grâce à une révision des tarifs correspondant à une plus juste rémunération des opérateurs de téléphonie<sup>1</sup>.

De même, l'année 2006 aura marqué une rupture dans l'évolution des **frais de scellés**. Après une hausse de 32 % en 2004 et de 35,7 % en 2005, cette dépense connaît une baisse de 32 % en 2006 et est ramenée à un montant de 18,3 millions d'euros. Une telle diminution de la dépense s'explique par les efforts des juridictions pour limiter la mise sous scellés aux seuls objets indispensables à la procédure, pour assurer un véritable suivi des scellés, pour statuer sur le sort des scellés devenus inutiles et pour exiger de la part des gardiens des demandes de paiement régulières.

**Les frais de justice commerciale** ont, pour leur part, enregistré un recul de 37,9 % et s'élèvent à 23,2 millions d'euros. Il faut probablement voir dans cette évolution à la baisse les effets bénéfiques du mandatement de ces dépenses désormais dévolu au service administratif régional (SAR) de la cour d'appel. Ce nouveau circuit s'accompagne, en effet, d'un contrôle accru de la dépense.

### **4. Un résultat encourageant obtenu grâce à une mobilisation de tous les acteurs de la dépense**

La maîtrise en cours des frais de justice trouve son origine dans **un plan d'action concerté impliquant l'ensemble des acteurs de la dépense**.

Ce plan s'est, tout d'abord, appuyé sur la mise en place d'une « **mission frais de justice** » au sein du **secrétariat général du ministère de la justice**.

---

<sup>1</sup> Ces tarifs ont été insérés dans l'arrêté NOR JUSB0610562A du 22 août 2006, pris en application de l'article R. 213-1 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, **un réseau de « référents frais de justice »** a été implanté dans toutes les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, en s'appuyant largement sur l'intranet du ministère et sur la diffusion rapide des bonnes pratiques.

Enfin, **les magistrats prescripteurs** ont fait preuve d'une forte mobilisation autour de l'objectif assigné. Ainsi, les magistrats du parquet ont assuré un suivi plus étroit de l'activité des OPJ, exigeant l'accord express d'un magistrat pour tout engagement de dépense significatif. S'agissant des magistrats du siège, et en particulier des magistrats instructeurs, le recours à un devis préalable pour les dépenses significatives est devenu la règle et un contrôle plus strict des mémoires présentés s'est opéré.

#### **5. Une baisse reposant toutefois également sur des retards de paiement et l'accroissement du contentieux en contestation des ordonnances de taxe**

Les effets conjugués d'un début de gestion retardée de plusieurs mois, de la nécessaire assimilation des nouvelles dispositions induites par la LOLF ainsi que d'outils et de procédures informatiques parfois défaillants ont généré au cours du premier semestre des retards de paiement très importants. Ainsi, à la fin du mois de juin 2006, le taux de consommation des crédits dédiés aux frais de justice était de 28,9 %. Ces retards de paiement ont pu être résorbés, au moins partiellement, au second semestre, mais **le stock de mémoires pouvant se trouver dans les régies ou dans les services du SAR et n'ayant pas encore fait l'objet d'un mandatement reste difficile à appréhender.**

Par ailleurs, le contrôle accru des mémoires de frais de justice a généré **un nombre important de recours contre les ordonnances de taxe rendues par les magistrats, notamment celles rendues à l'encontre des opérateurs de téléphonie en application de la notion de juste rémunération.** Ce contentieux est actuellement pendant devant les chambres d'instruction et a tiré artificiellement à la baisse les frais de justice sur 2006.

### ***E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : LA DIFFICILE RÉSORPTION DES REPORTS DES CHARGES LIÉES AU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)***

#### **1. Le passif né de l'annulation des reports de crédits en 2005**

En 2005, faute de disposer des crédits de report en principe destinés à couvrir les charges du secteur associatif habilité (SAH), les directions régionales de la PJJ avaient été contraintes d'utiliser les crédits de l'exercice pour le financement des opérations engagées mais non mandatées en 2004. Ces **difficultés financières créées par la régulation budgétaire en 2005** ont

rendu délicat le dialogue de gestion avec les services déconcentrés, les prévisions d'actions ne pouvant être respectées.

Au total, **la gestion 2006 devait relever le défi d'apurer le « passif des années écoulées »**, le report de charges entre 2005 et 2006 s'élevant à 62 millions d'euros. Ce passif comprenait tant les reports de charge liés à l'action 1 du programme, « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants », qu'à l'action 2 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs ».

## **2. L'absorption d'une partie de ce passif en 2006**

**En 2006, comme au cours des années précédentes, la PJJ a dû faire face à des contraintes qui lui sont largement extérieures mais qui ne sont pas sans conséquences sur sa gestion.**

D'une part, **l'indépendance de l'autorité judiciaire** a des effets directs sur le pouvoir de prescription des mesures éducatives. Le juge, et lui seul, dans le respect des textes en vigueur, décide de la nature et de la durée des mesures éducatives qu'il prononce et peut également choisir le service chargé de les mettre en œuvre.

Dans ces conditions, le levier d'action retenu par la PJJ passe par **un dialogue périodique entre les services éducatifs et les juridictions.**

D'autre part, **le secteur associatif représente un « opérateur » majoritaire**, voire « l'opérateur » exclusif dans certains départements, dans plusieurs domaines de l'action éducative, tels que la réparation pénale ou les dispositifs de placement.

Aussi, la PJJ a-t-elle amplifié le contrôle et le pilotage de ce secteur par le biais de **procédures spécifiques (habilitation, tarification...)**, faisant d'ailleurs souvent l'objet de décisions prises conjointement avec le conseil général.

Au-delà de ces dispositifs opérationnels, **la stratégie budgétaire retenue en 2006** a été marquée par la volonté d'orienter les transferts de crédits, le dégel de la réserve de précaution, l'emploi des reports de crédits et l'exercice de la fongibilité asymétriques vers le comblement du « passif du SAH ».

Au total, **la charge financée au titre du SAH en 2006 s'élève à 224,4 millions d'euros, un reliquat d'impayés demeurant à hauteur de 15 millions d'euros.**

**Le montant du report de charges entre 2006 et 2007 est, ainsi, estimé à 37 millions d'euros**, résultat du reliquat de 15 millions d'euros et du décalage de charges habituel du mois de décembre (12 millions d'euros en décembre 2006).

### **III. UNE PERFORMANCE ENCORE DIFFICILE À CERNER MAIS QUI TEND GLOBALEMENT À S'AMÉLIORER**

#### ***A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PARTIELLEMENT RENSEIGNÉS***

Le jugement porté sur la performance de la mission dépend bien évidemment de l'information fournie par les indicateurs présentés dans le RAP. De ce point de vue, **le RAP pour 2006 souffre de « péchés de jeunesse » qui devront être corrigés pour l'avenir**. Trop d'indicateurs sont encore muets, en cours de construction ou tout simplement abandonnés d'une année sur l'autre.

**Votre rapporteur spécial considère que la stabilisation des indicateurs doit être un objectif prioritaire lors des prochains exercices budgétaires**, sous peine de rendre vain tout effort de comparaison et d'analyse dans le temps de la performance de la présente mission.

#### **1. Des indicateurs présents dans le PAP 2006 mais rendus caducs dans le RAP 2006**

**L'appréciation de la performance de la mission doit pouvoir s'appuyer sur une certaine constance dans la batterie d'indicateurs mis à disposition**. Or, cette constance n'est pas encore à l'ordre du jour, certains indicateurs ayant été supprimés en cours d'année.

Ainsi, au sein du programme « Administration pénitentiaire », l'indicateur 7.1 « Délai moyen entre la notification par le juge d'application des peines et la date du premier entretien avec un travailleur social » apparaissait utile pour évaluer l'efficacité du suivi du condamné en milieu ouvert. Toutefois, l'objectif auquel il était associé, « Améliorer le délai de mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert » (Objectif 7), étant devenu caduc en cours d'année du fait de la généralisation des bureaux d'exécution des peines (BEX), l'indicateur n'a pas été renseigné. Pour 2007, cet objectif a été « retravaillé » et un nouvel indicateur retenu, fondé sur le respect des obligations par le justiciable dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME).

#### **2. Des problèmes de collecte d'information empêchant la mesure de la performance**

**Le RAP pour 2006 souffre d'une information parfois défailante souvent liée à des données non encore disponibles au moment de son établissement**.

Certains sous-indicateurs non renseignés pour 2006 font l'objet d'une **indication très lapidaire** : « *chiffres 2006 non encore disponibles* ». Ainsi en va-t-il, au sein du programme « Justice judiciaire », de l'indicateur 1.1 « Délai

de traitement des procédures, par type de juridiction » pour les tribunaux de commerce. Une explication complémentaire aurait probablement été utile, comme un commentaire sur le devenir de ce sous-indicateur dans le cadre des prochains RAP et PAP.

La même remarque est encore plus valable pour des **indicateurs totalement muets**, c'est-à-dire sans qu'aucune donnée sur la réalisation pour 2006 ne figure dans aucun sous-indicateur. Au sein du programme « Justice judiciaire », les indicateurs 4.1 « Améliorer l'exécution des décisions pénales » et 4.2 « Délai moyen de mise à exécution », par exemple, sont parfaitement silencieux, qu'il s'agisse des peines d'enfermement ferme, de travail d'intérêt général, de sursis avec mise à l'épreuve ou d'amende.

**Votre rapporteur spécial souhaite que ces indicateurs et sous-indicateurs puissent être pleinement renseignés au cours des prochains exercices.**

## ***B. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER***

Dans le tableau d'ensemble dressé par le RAP pour 2006 de la performance de la mission « Justice », votre rapporteur spécial souhaite insister sur quelques points essentiels caractérisant la gestion en 2006 des différents programmes de la présente mission.

### **1. Des délais de jugement en baisse sans dégradation de la qualité des décisions rendues**

**Les délais moyens de traitement des procédures devant les juridictions enregistrent pour 2006 une diminution d'ensemble sensible, à l'exception de la situation devant les conseils de prud'hommes (12,37 mois contre 10 mois en 2004 et 12,1 mois en 2005).**

Ainsi, ces délais sont-ils de, respectivement, **6,58 mois devant les tribunaux de grande instance** (pour une prévision de 7 mois et un délai de 6,7 mois en 2005), de **13,28 mois devant les cours d'appel** (pour une prévision de 15 mois et un délai de 14,2 mois en 2005) et de 18,71 mois devant la Cour de cassation (pour une prévision de 18 mois et un délai de 20,48 mois en 2005).

Dans le même temps, **la qualité rédactionnelle des décisions reste satisfaisante**, comme en témoigne la tendance à la baisse du taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer (indicateur 1.5 du programme « Justice judiciaire ») : 2,07 % pour les décisions des tribunaux de grande instance (contre 3,3 % en 2005) et 2,46 % pour les décisions des cours d'appel (contre 2,7 % en 2005).

## **2. Un haut niveau de sécurité des établissements pénitentiaires**

Dans le cadre du programme « Administration pénitentiaire », la politique conduite en 2006 de gestion des affectations des détenus et de sécurisation des établissements s'est traduite par un renforcement de la sécurité avec un nombre d'évasions en baisse.

**Le ratio du nombre d'évasions au cours de l'année, pour 10.000 détenus, est, en effet, passé de 3,1 en 2005 à 1,88 en 2006 pour les « évasions sous garde pénitentiaire ».** De même, ce ratio pour les évasions hors établissements est pour 2006 de 32,8 en milieu ouvert (contre 35,8 en 2004, données 2005 non disponibles), de 4,2 lors d'hospitalisations d'office (contre 8,8 en 2004, données 2005 non disponibles) et de 2,05 sous escorte<sup>1</sup> (contre 2,05 en 2004, données 2005 non disponibles).

**A titre de comparaison, le taux moyen d'évasion en Europe est de 6,42 évasions pour 10.000 détenus<sup>2</sup>.**

## **3. Une meilleure optimisation des ressources de la PJJ est nécessaire**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial avait souligné que **les taux d'occupation des établissements gérés par le secteur public**, dans le cadre du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », laissaient apparaître des marges de manœuvre substantielles<sup>3</sup>. Cette observation s'est confirmée au cours de l'année 2006.

Ainsi, **le taux d'occupation des centres éducatifs fermés (CEF) relevant de la gestion exercée par le secteur public n'est-il que de 72,46 %**, avec pour cible retenue par le PAP pour 2006 une prévision de 80 % à l'horizon 2009.

## **4. Un allongement du délai de traitement des délais d'admission à l'aide juridictionnelle**

Alors qu'en 2005 le délai moyen de traitement des dossiers de demande d'admission à l'aide juridictionnelle était de 60 jours, ce délai est passé à **63 jours en 2006 (soit une hausse de 5 %)**.

Cet allongement peut s'expliquer par la diversité ou la complexité des dossiers déposés. En revanche, elle ne peut être directement imputée à la croissance du nombre de demandes d'aide juridictionnelle, qui a connu une augmentation de 2,3 %. Dès lors, il a été demandé aux chefs de cour et aux

---

<sup>1</sup> *Cas des extractions hospitalières ou judiciaires.*

<sup>2</sup> *Statistique portant en 2004 sur les pays suivants : Allemagne, Angleterre, Italie, Espagne et Pays-Bas. Source : Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe.*

<sup>3</sup> *Rapport spécial n° 78, tome III – annexe 15 (2006-2007) : « Justice ».*

présidents de bureaux d'aide juridictionnelle d'assurer un suivi trimestriel de ces dossiers et de mettre en place, pour tous les bureaux dépassant le délai cible (60 jours) de plus de 2 mois, des mesures pour s'en rapprocher : redéploiements internes de personnels et homogénéisation de l'enregistrement des demandes.



**MISSIONS « MÉDIAS »  
ET COMPTE SPÉCIAL  
« AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »**

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA MISSION « MÉDIAS » : LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DES NOUVEAUX DISPOSITIFS D'AIDE À LA PRESSE CRÉÉS EN 2006: .....</b>	250
A. LE PROGRAMME 180 « PRESSE » : DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS .....	250
1. <i>Une sous-consommation des dépenses en crédits de paiement.....</i>	250
2. <i>Performance : des résultats encourageants malgré un contexte économique dégradé.....</i>	251
B. LE PROGRAMME 116 « CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE » : LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ATTEINTS.....	253
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE À NOUVEAU INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES .....</b>	254
A. UN MANQUE DE DYNAMISME PRÉOCCUPANT DES RECETTES ISSUES DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE.....	254
B. LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : DE BONS RÉSULTATS FINANCIERS SUR FONDS D'ÉROSION CONTINUE DE L'AUDIENCE .....	255

Les crédits de la politique de communication audiovisuelle relèvent de **deux missions** :

- 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 (AFP) et les crédits de la chaîne française d'information internationale, France 24<sup>1</sup> ;

- 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.

## **I. LA MISSION « MÉDIAS » : LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DES NOUVEAUX DISPOSITIFS D'AIDE À LA PRESSE CRÉÉS EN 2006**

### ***A. LE PROGRAMME 180 « PRESSE » : DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS***

#### **1. Une sous-consommation des dépenses en crédits de paiement**

L'exécution budgétaire 2006 du programme 180 « Presse », lequel regroupe les aides à la presse et les abonnements de l'Etat à l'AFP, fait apparaître une **consommation partielle des dépenses en crédits de paiement (CP)** :

- en autorisations d'engagement (AE), les prévisions de dépenses<sup>2</sup> s'élèvent à 338,47 millions d'euros et les dépenses exécutées à 330,97 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 97,8 % ;

- en revanche, en CP, les dépenses exécutées ne s'élèvent qu'à 253,42 millions d'euros, alors que le montant des dépenses prévisionnelles atteignait 302,93 millions d'euros, **soit un taux d'exécution de 83,7 %**.

Ce différentiel ne s'explique non par des reports (inférieurs à 2 % des CP ouverts), mais principalement par la **montée en puissance progressive en 2006 de plusieurs dispositifs d'aide à la presse** :

- compte tenu des délais de négociations sociales (tant au niveau des branches que des entreprises), les crédits d'aides à la modernisation sociale de

---

<sup>1</sup> Les autres crédits de l'audiovisuel extérieur, gérés par le ministère des affaires étrangères, n'ont été rattachés à la mission « Médias » qu'en 2007.

<sup>2</sup> Les prévisions correspondent aux ouvertures de crédits en loi de finances initiale majorées par le solde des ouvertures et des annulations de crédits.

la presse quotidienne d'information politique et générale<sup>1</sup>, finançant des départs anticipés de salariés, n'ont été consommés qu'à hauteur de 30,5 % en 2006, les dépenses exécutées s'élevant à 9,46 millions d'euros alors que les crédits ouverts en loi de finances initiale atteignaient 31 millions d'euros ;

- concernant l'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse<sup>2</sup>, alors que la dotation budgétaire initiale était fixée à 790.000 euros, le rapport annuel de performances (RAP) précise que « *compte tenu du nombre et de la qualité des dossiers présentés au cours de l'année 2006* », le montant des crédits consommés s'est élevé à 599.649 euros en AE (soit 76 % des crédits ouverts en loi de finances initiale 2006, LFI 2006) et 380.420 euros en CP (soit 48 % des crédits ouverts en LFI).

Pour l'établissement des prévisions qui figureront dans le projet de loi de finances initiale pour 2008, **votre rapporteur spécial souhaite une meilleure prise en compte du taux de réalisation des dépenses**, non seulement au 31 décembre 2006, mais également au 30 juin 2007, **afin d'ajuster le montant des autorisations de dépenses aux besoins de financement.**

Par ailleurs, l'exécution budgétaire 2006 fait ressortir un **respect global des plafonds des dépenses** relevant de l'action n° 2, relative aux **subventions directes aux entreprises de presse.**

Votre rapporteur spécial observe toutefois un léger dépassement de 550.000 euros (ayant porté le montant des dépenses en exécution à 7,705 millions d'euros) s'agissant de l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires<sup>3</sup>, répartie en trois parts pratiquement égales au profit de trois titres : « La Croix », « L'Humanité » et « France Soir ». Selon les informations figurant dans le document budgétaire de la mission « Médias »<sup>4</sup>, cet abondement de 550.000 euros opéré en fin d'année 2006 était destiné à « *mieux répondre aux difficultés des quotidiens concernés* ».

## **2. Performance : des résultats encourageants malgré un contexte économique dégradé**

S'agissant de l'efficacité des aides à la presse, **les résultats globalement satisfaisants mesurés par les indicateurs associés aux objectifs de performance contrastent avec la poursuite de la crise de langueur de la presse française d'information politique et générale,**

---

<sup>1</sup> Ces dépenses constituent la sous-sous-action n° 3-1 au sein de la sous-action n° 3 (« Encourager la modernisation sociale ») de l'action n° 2 « Aides à la presse ».

<sup>2</sup> Ces dépenses constituent la sous-sous-action n° 3-4 au sein de la sous-action n° 3 (« Encourager la modernisation sociale ») de l'action n° 2 « Aides à la presse ».

<sup>3</sup> Ces dépenses constituent la sous-sous-action n° 2-1 au sein de la sous-action n° 2 (« Aides au pluralisme ») de l'action n° 2 « Aides à la presse ».

<sup>4</sup> P. 33.

comme le traduit l'érosion continue des ventes au numéro. L'évolution des ventes ne parvient pas à compenser la relative atonie du marché publicitaire soumis à des fluctuations conjoncturelles et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, à l'ouverture de la publicité pour le secteur de la distribution sur les chaînes hertziennes<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, les deux premiers objectifs du programme relatifs à l'AFP font apparaître une progression de la pénétration commerciale de l'agence supérieure aux prévisions : le nombre de clients de l'AFP a augmenté de 5,39 % en 2006 (contre 2,40 % dans le PAP<sup>2</sup> 2006), tandis que les indicateurs financiers sont orientés favorablement. Le résultat net de l'AFP est ainsi positif (+ 3,1 millions d'euros) pour la première fois depuis 1979, alors que l'excédent brut d'exploitation s'établit légèrement en deçà de la prévision qui figurait dans le PAP 2006 (13,4 millions d'euros en exécution contre 15,8 millions d'euros en prévision). **Votre rapporteur spécial estime que les écarts entre les prévisions et les exécutions concernant l'AFP devront être pris en compte dans l'élaboration des PAP 2008, notamment en ce qui concerne la pénétration commerciale de l'agence, afin d'adapter les cibles aux résultats atteints.**

S'agissant des aides à la presse proprement dites (objectifs n° 3 et 4), la diffusion des titres les plus aidés s'est sensiblement moins dégradée (- 0,16 %) que pour l'ensemble du secteur de la presse payante au cours de la même période (- 0,9 %), ce qui plaide *a priori* en faveur de l'efficacité des aides à la presse, toutes choses égales par ailleurs. En revanche, **le recul de la diffusion des titres aidés à faibles ressources publicitaires et de petites annonces** (- 2,8 %), plus importante que les prévisions qui figuraient dans le PAP 2006 (- 0,2 %), **représente un signal inquiétant pour le pluralisme de la presse**, que tempère cependant l'augmentation du nombre de titres d'information politique et générale (de 374 à 2005 à 380 en 2006), y compris pour les quotidiens d'information politique et générale (de 78 à 81).

---

<sup>1</sup> Selon l'enquête de la direction du développement des médias (DDM) des services du Premier ministre pour l'année 2006, le chiffre d'affaires des éditeurs de la presse payante s'est élevé à 10,62 milliards d'euros en 2006 (+ 0,4 % en 2005), en retrait par rapport au « pic » de l'année 2000 (10,64 milliards d'euros). Cette quasi-stabilité à moyen terme correspond en fait à une dégradation du volume du chiffre d'affaires en euros constants (- 14 % depuis 2000), en prenant en compte l'inflation. En 2006, les ventes ont baissé de 0,9 %, alors que les ressources publicitaires ont progressé de 2 %. Cette évolution de la presse payante contraste avec le dynamisme de la presse gratuite, dont le chiffre d'affaires a progressé de 7 % en 2006 (source : rapport de la DDM, cité par « La Correspondance de la Presse », 9 juillet 2007, pp. 7-8).

<sup>2</sup> *Projet annuel de performances.*

**B. LE PROGRAMME 116 « CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE » : LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ATTEINTS**

Le lancement effectif, en 2006, de France 24 s'est traduit par la consommation de l'ensemble des crédits inscrits en loi de finances initiale (qu'avaient abondé les crédits reportés de 2005 à 2006, compte tenu des délais de mise en place de la nouvelle chaîne), nonobstant l'annulation de 2 millions d'euros précédemment mis en réserve : les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ont atteint 63 millions d'euros en 2006.

Le volet performance du RAP montre que **France 24**, dont les programmes ont été lancés le 6 décembre 2006, **a atteint rapidement une assez large cible** : dès fin 2006, la chaîne française d'information internationale était diffusée auprès de 72,8 millions de foyers, alors que la prévision qui figurait dans le projet annuel de performances pour 2006 (PAP 2006) faisait état de 17 millions de foyers.

**Toutefois, le nombre de langues utilisées (français, anglais, espagnol) reste très limité pour assurer à France 24 une assise internationale comparable à celle de ses concurrents directs** : l'exemple des radios internationales montre qu'une gamme plus large de langues étrangères, même utilisées quelques heures par semaine, contribue puissamment à la notoriété et à l'audience d'un média ayant vocation à devenir la voix de la France dans le monde, comme l'avait déjà souligné votre rapporteur spécial dans son analyse des crédits de la mission « Médias » qui figuraient au projet de loi de finances initiale pour 2006 :

*« Il reste encore à apporter des précisions sur (...) les durées de diffusion en langue étrangère, le cadrage budgétaire relatif au coût de ce nécessaire plurilinguisme et la possibilité d'émettre à terme dans d'autres langues, notamment européennes (russe, allemand, portugais) et asiatiques (chinois, japonais, coréen) »<sup>1</sup>.*

En outre, la part de la masse salariale dans le budget total de France 24 (27 %) traduit la priorité accordée aux dépenses de programme, à l'instar des autres chaînes de l'audiovisuel public pour lesquelles sont retenues des indicateurs comparables.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe n° 16, p. 21.

## II. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE À NOUVEAU INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

### *A. UN MANQUE DE DYNAMISME PRÉOCCUPANT DES RECETTES ISSUES DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE*

Le compte de concours financiers aux organismes de l'audiovisuel public, constituant la mission « Avances à l'audiovisuel public » (située en dehors du budget général de l'Etat), retrace les opérations de recettes et de dépenses relatives à la redevance audiovisuelle.

En recettes, outre le produit de la redevance audiovisuelle, le compte de concours financiers reçoit une dotation du budget général de l'Etat au titre du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle.

En dépenses, le montant des avances mensuelles effectivement mises à la disposition des organismes de l'audiovisuel public correspond aux recettes du compte, minorées des frais d'assiette et de recouvrement et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée au taux de 2,1 %.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des recettes, issues de la redevance audiovisuelle, par organisme bénéficiaire.

#### **Répartition et évolution par organisme de la ressource publique issue de la redevance audiovisuelle**

*(en millions d'euros)*

	<b>Autorisations d'engagement 2006</b>	<b>Crédits de paiement 2006</b>
France Télévisions	1 833,68	1 833,68
Arte France	204,20	204,20
INA	75,75	75,75
Radio France	495,09	495,09
RFI	55,86	55,86
<b>Total</b>	<b>2 664,58</b>	<b>2 664,58</b>

*Source : RAP 2006, après déduction de la TVA au taux de 2,1 %*

Si l'adossement du recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation (pour les particuliers) depuis 2005 a permis d'opérer des économies significatives pour les organismes de l'audiovisuel public (supérieures à 40 millions d'euros par an), **les moindres encaissements de redevance audiovisuelle, par rapport aux prévisions des lois de finances, ont été compensées par des abondements du budget général de l'Etat qui ont atteint 29 millions d'euros en 2005 et 65 millions d'euros en 2006.**

**Votre rapporteur spécial estime que cette situation n'est pas viable à terme dans l'hypothèse où l'Etat conforterait son choix de maintenir le taux de progression actuel des ressources de l'audiovisuel public (compris entre 2 % et 3 % par an) : il faudrait alors envisager soit d'augmenter le taux de la redevance audiovisuelle<sup>1</sup>, soit accepter le principe d'un financement dual dans lequel la part des ressources directes de l'Etat serait structurellement croissante.**

Pour sa part, la Cour des comptes observe, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2006, un décalage entre la croissance des coûts de France Télévisions (qui concentre les deux tiers des ressources de l'audiovisuel public) et une moindre évolution des ressources. En conséquence, la Cour des comptes formule les préconisations suivantes :

- poursuivre les politiques de maîtrise des coûts, en particulier à France 3 ;

- accroître l'autonomie de France Télévisions, en réformant les modalités d'exercice de la tutelle : le groupe public pourrait ainsi disposer de capacités d'arbitrage accrues entre les sociétés de programme s'agissant des moyens, du personnel et de la programmation, tandis que la Cour des comptes estime obsolètes des modalités de contrôle telles que l'exercice d'une mission de contrôle économique et financier ou l'encadrement salarial par la commission interministérielle de coordination des salaires.

### ***B. LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : DE BONS RÉSULTATS FINANCIERS SUR FOND D'ÉROSION CONTINUE DE L'AUDIENCE***

La mesure de la performance de la dépense publique fait ressortir, pour les organismes de l'audiovisuel public, **de bons résultats financiers et de satisfaction du public, mais l'audience des chaînes publiques de radio et de télévision continue de se dégrader.**

**S'agissant des résultats d'audience**, l'audience cumulée hebdomadaire<sup>2</sup> de chacune des principales chaînes du groupe France Télévisions (France 2, France 3, France 5) et ARTE France a reculé en 2006 par rapport à 2005, parfois très nettement (par exemple, de 76,9 % à 74,7 % pour France 2). Le phénomène tendanciel d'émiettement du paysage audiovisuel entre un nombre croissant de chaînes n'est pas une explication entièrement satisfaisante puisque, en 2005, les résultats d'audience de certaines chaînes (ARTE France, France 5) avaient au contraire progressé par rapport à 2004.

---

<sup>1</sup> Son niveau actuel, à 116 euros par foyer, est inchangé depuis 2002 et est l'un des plus bas d'Europe occidentale.

<sup>2</sup> L'audience cumulée hebdomadaire, mesurée par l'indicateur n° 6 de l'objectif n° 1 (« S'adresser au public le plus large, en proposant une programmation diversifiée (du point de vue du citoyen) »), mesure le « pourcentage de téléspectateurs ayant regardé les chaînes publiques pendant au moins quinze minutes non consécutives dans la semaine ».

L'audience cumulée en jour de semaine des chaînes du groupe Radio France a également nettement reculé en 2006 (25,3 %, contre 26,5 % en 2005 et 27 % en 2004) : le recul le plus important est enregistré par France Info (de 9,7 % à 9,1 %), alors que France Culture progresse (de 1,2 % en 2005 à 1,4 % en 2006). Votre rapporteur spécial prend toutefois note du changement de méthodologie opéré par Médiamétrie en septembre 2006 (comportant le retrait des jours de moindre activité pour le décompte de l'audience), tout en estimant que l'impact de cette modification relativement mineure ne doit pas être surestimé.

**Au plan financier**, la maîtrise des charges salariales est confirmée par les résultats de l'objectif n° 3 (relatif aux dépenses de programme) : la part des dépenses de programmes dans les dépenses totales de France Télévisions (71,1 %) et ARTE France (69 %) a dépassé les prévisions qui figuraient dans le PAP 2006 (respectivement 70,8 % et 68 %).

Par ailleurs, France Télévisions a fortement augmenté ses investissements dans les programmes audiovisuels de création française et européenne, dont le montant a atteint 344 millions d'euros (hors taxes) en 2006, en hausse de 7,2 % par rapport à 2005 (321 millions d'euros).

La bonne santé financière des organismes de l'audiovisuel public est mesurée également par la progression des ressources de publicité et de parrainage de France Télévisions : leur montant a atteint 833,6 millions d'euros en 2006, en progression de 6,8 % par rapport à 2005 (780,5 millions d'euros). En conséquence, la part de la redevance audiovisuelle dans le chiffre d'affaires du groupe public a diminué de 65,9 % en 2005 à 64,3 % en 2006.

**En conclusion**, votre rapporteur spécial observe que **les résultats obtenus** par les organismes de l'audiovisuel public en matière de performance **sont conformes aux objectifs figurant dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés entre l'Etat et les organismes de l'audiovisuel public**, notamment en ce qui concerne la sauvegarde du patrimoine audiovisuel de l'Institut national de l'audiovisuel (objectif n° 2) ou la diminution de la part de l'emploi intermittent dans l'emploi total à France Télévisions (12,2 % en 2006, contre 12,6 % en 2005 et 13,9 % en 2004)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La part de l'emploi intermittent à France Télévisions constitue l'indicateur n° 4-2 de l'objectif n° 4 « Assurer la maîtrise de l'emploi et de la masse salariale (du point de vue du citoyen et du contribuable) ».

## MISSION « OUTRE-MER »

### M. Henri Torre, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. QUELLE FORME POUR LE MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER ? .....</b>	258
A. UNE INTERROGATION ANCIENNE .....	258
1. <i>Le rapport public annuel pour 2006 de la Cour des comptes</i> .....	258
2. <i>Le rapport d'audit et de modernisation de février 2007</i> .....	259
3. <i>Quels enseignements tirer de ces deux rapports</i> .....	261
<b>II. UNE EXÉCUTION DU BUDGET 2006 QUI RECÈLE DES « BOMBES BUDGÉTAIRES », AUPRÈS DES ORGANISMES SOCIAUX COMME DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER .....</b>	261
A. L'OMBRE PORTÉE PAR LES ENGAGEMENTS DU MINISTÈRE.....	261
B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » .....	262
1. <i>La gestion des crédits : une dette qui menace de se creuser</i> .....	262
2. <i>Des indicateurs bien peu éclairants</i> .....	265
C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE EN OUTRE-MER » .....	267
1. <i>La gestion des crédits : toujours des craintes sur le logement</i> .....	267
2. <i>Des indicateurs en reconstruction</i> .....	269
D. LE PROGRAMME 160 « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER » .....	270
1. <i>La gestion des crédits : des cas de sous budgétisation manifeste</i> .....	271
2. <i>Des indicateurs limités mais satisfaisants</i> .....	272

## I. QUELLE FORME POUR LE MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER ?

### A. UNE INTERROGATION ANCIENNE

Votre rapporteur spécial notait, dans sa contribution<sup>1</sup> à la loi de règlement pour l'année 2005 que « *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* ».

Ce constat, qui se basait sur le rapport public pour 2006 de la Cour des comptes, a conduit votre rapporteur spécial à mener plusieurs auditions durant l'année 2007.

En effet, en plus du rapport de la Cour des comptes, un audit de modernisation a mis une nouvelle fois en lumière un certain **défaut de cohérence** dans l'action du ministère, défaut qui tient au manque de clarté quant à la nature de ses missions.

#### 1. Le rapport public annuel pour 2006 de la Cour des comptes

La Cour des comptes a consacré une partie de son rapport public annuel pour 2006 au ministère de l'outre-mer. En application des nouvelles dispositions, mais aussi de l'esprit de la LOLF, qui invitent à une collaboration encore plus étroite entre la Cour des comptes et les commissions des finances, votre rapporteur spécial a eu l'occasion d'évoquer ces points avec M. Alain Pichon, président de la 4<sup>ème</sup> Chambre de la Cour des comptes, lors d'un entretien le 19 juin 2007.

En effet, dans son rapport, la Cour des comptes développe une vision extrêmement sévère de l'action du ministère, soulignant **qu'aucun choix clair entre logique de gestion et logique de coordination n'a jamais été fait**. Concrètement, le ministère gère une petite partie des crédits de l'outre-mer (2 milliards sur 15 milliards d'euros), et ne remplirait qu'imparfaitement sa fonction de coordination. Il convient de souligner, à ce titre, que le rapport de contrôle de votre rapporteur spécial sur le logement en outre-mer<sup>2</sup> a souligné l'inadéquation des moyens humains du ministère aux enjeux de ce secteur, qui ont pu conduire, entre autres, à une gestion qualifiée « *d'hasardeuse* ».

L'argumentation de la Cour des comptes s'appuie sur trois éléments.

**D'une part, le ministère remplirait mal sa fonction de coordination.** Ainsi, le ministère ne disposerait pas de l'expertise nécessaire à l'évaluation des politiques publiques menées en outre-mer. De plus, les crédits

---

<sup>1</sup> Annexe 17 au tome III du rapport général (2005-2006).

<sup>2</sup> « Logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », rapport d'information n° 88 (2006-2007)

transférés jusqu'à présent (logements, baisses de charges..) l'ont été **sans réel transfert de responsabilités**. La Cour des comptes note, avec sévérité, que « *en réalité, le ministère reste pour une bonne part confiné dans des tâches d'assistanat envers les populations dont il a la charge, tout en assurant la promotion des initiatives les plus spectaculaires prises en leur faveur* ».

**D'autre part, l'administration centrale du ministère maîtriserait insuffisamment la fonction juridique.** La Cour des comptes s'étonne ainsi de l'existence, au sein du ministère, de deux directions disposant chacune d'un service juridique (la direction des affaires politiques, administratives et financières - DAPAF - et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles - DAESC -), ce qui déboucherait sur « *deux conceptions contradictoires, voire antagonistes, l'une plus politique, l'autre plus technique* ». Cette dualité serait d'autant plus étonnante qu'une large partie des fonctions juridiques est *de facto* exercée par les autres ministères qui interviennent outre-mer. *In fine*, la Cour des comptes relève que les moyens humains ne sont pas adaptés à l'ambition du ministère. **De manière synthétique**, il y a soit trop de personnels pour les tâches accomplies, soit pas assez pour assurer correctement la fonction juridique. Ces personnels, qui sont pour la plupart issus d'autres administrations, seraient soumis à une rotation importante, ce qui nuirait à la constitution d'une réelle expertise et d'une logique de mission propre à l'outre-mer.

La Cour des comptes évoque enfin un point largement repris dans le rapport d'audit et de modernisation de février 2007 (cf. *infra*), à savoir **le manque d'informations et de données sur les politiques publiques menées en outre-mer**, ce manque de moyens débouchant sur une réelle incapacité à mener une fonction d'expertise. La Cour des comptes relève que « *lorsqu'elle remonte, l'information porte exclusivement sur les crédits du ministère, mais rien en revanche n'est communiqué s'agissant des crédits provenant d'autres administrations. Une telle situation dénie l'exercice de la fonction interministérielle* ».

Il convient de noter que, dans sa réponse, le ministère de l'outre-mer défend sa position au sein de l'architecture institutionnelle, et affirme son désir de réorganiser sa structure et ses méthodes de travail. **Cette réforme n'a cependant pas pu être menée depuis la publication du rapport de la Cour des comptes.**

## **2. Le rapport d'audit et de modernisation de février 2007**

Dans le cadre de la politique de modernisation menée par le ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat, un audit sur les dépenses du ministère de l'outre-mer a été réalisé d'octobre 2006 à janvier 2007. Il portait sur l'opportunité de mettre en place un dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre mer.

Le rapport d'audit semble faire l'hypothèse d'un recentrage du ministère sur l'interministérialité, ce qui ne semble pas encore acté, mais constitue une piste de réflexion sérieuse.

En conséquence, les enjeux d'un tel dispositif sont à la fois **politiques et techniques**. Le rapport d'audit fait ainsi le constat du manque d'autorité à l'échelon central du ministère dans le suivi de la dépense de l'Etat, qui tient essentiellement aux difficultés dues au pouvoir réglementaire partagé avec les acteurs de la dépense de l'Etat outre-mer et à son pouvoir budgétaire partiel (2 milliards d'euros gérés par le ministère sur 15 milliards de dépenses). **Le dispositif proposé aurait vocation à structurer l'activité et le mode de fonctionnement d'une grande partie des services centraux du ministère et à les rendre plus performants.**

**D'un point de vue institutionnel**, il donnerait la faculté au ministère de l'outre-mer de **peser sur les décisions prises au niveau interministériel**. Le ministère souffrirait à l'heure actuelle d'une marginalisation du fait de sa tendance à « *vouloir trop faire par lui-même et à s'imposer par le canal politique* », ce qui entraînerait la méfiance des autres ministères qui ont tendance à le contourner ou l'isoler. Ainsi, le rapport d'audit relève : « *ces fonctionnaires [des autres ministères] ont le sentiment que le MINOM a pour pratique fréquente de s'imposer par le canal politique des cabinets ministériels, de Matignon ou de l'Elysée, au lieu d'entrer dans des négociations de longue haleine au niveau administratif... Selon plusieurs services locaux, cette primauté du politique et cette indisposition consécutive chez les ministères techniques seraient finalement plutôt contreproductives pour l'outre-mer... du fait des pratiques du MOM au niveau interministériel, les services envisageraient délibérément la dépense avec retenue, voire même discrimination* ».

De plus, les administrations mettent parfois en doute **la valeur ajoutée** du ministère, alors même que les modalités d'intervention de l'Etat ont tendance à se banaliser.

**Votre rapporteur spécial, qui a eu de nombreuses occasions d'apprécier l'efficacité et la compétence des agents du ministère, ne partage pas ce constat très sévère.** Il convient en effet de mettre en parallèle les moyens alloués à l'ampleur des tâches. Or, de ce point de vue, il faut se rappeler que les fonctionnaires du ministère sont peu nombreux, et doivent gérer des dossiers extrêmement « sensibles ». Cependant, il n'en reste pas moins que la question des modalités d'intervention du ministère reste posée.

C'est là tout l'intérêt des préconisations du rapport d'audit, qui, **d'un point de vue technique**, propose d'assurer une collecte et une valorisation des données éparses qui font défaut à l'heure actuelle. Les chiffrages de la dépense de l'Etat outre-mer sont en effet contestables pour diverses raisons (méthodes de collectes peu adaptées, réseau de correspondants ni complet ni dirigé, manque de fiabilité de l'information venant du niveau local...).

Le dispositif pourrait ainsi être partagé par toutes les parties prenantes, tant au niveau central qu'au niveau local, et permettrait au ministère de l'outre-mer d'exercer **la fonction de chef de file du pilotage interministériel**.

Sa mise en œuvre reposerait essentiellement sur la création d'un réseau de correspondants et sur l'utilisation des systèmes d'informations pour l'alimentation des données et leur traitement. Aujourd'hui, les outils existants sont hétérogènes et leur appropriation par les services serait insuffisante.

### **3. Quels enseignements tirer de ces deux rapports ?**

Votre rapporteur spécial, qui a mené plusieurs auditions sur ce thème lors de l'année 2007, estime que **la réflexion sur la forme du ministère de l'outre-mer doit maintenant aboutir le plus rapidement possible**.

A ce titre, il constate que la nouvelle répartition des compétences opérée au sein du gouvernement n'a pas pour l'heure affecté la mission « Outre-mer », alors que le ministère est devenu un secrétariat d'Etat rattaché au ministère de l'Intérieur. La seule évolution, minime, est la fusion de deux programmes. A l'heure actuelle, le secrétariat d'Etat doit accepter d'évoluer vers une fonction de **coordination** et **d'évaluation** des politiques publiques menées en outre-mer. En effet, l'utilité du secrétariat d'Etat se situe bien dans la qualité reconnue de son expertise, qualité qui sera encore renforcée quand la circulation d'information aura été correctement organisée avec les autres administrations.

**Il est donc indispensable que les préconisations du rapport d'audit et de modernisation soient suivies d'effets.** Ce constat est renforcé par ce qui apparaît dans le rapport annuel de performances (RAP) 2006, étudié ci-après. **Il semble que le ministère soit, pour l'exécution de ses tâches, dépendant d'informations qui ne lui sont que très tardivement, voire imparfaitement fournies par les autres administrations.** Votre rapporteur spécial estime qu'il est urgent de lutter contre cet état de fait, et de confier enfin au ministère la fonction de chef de file et d'évaluateur des politiques menées en outre-mer.

## **II. UNE EXÉCUTION DU BUDGET 2006 QUI RECELE DES « BOMBES BUDGÉTAIRES », AUPRÈS DES ORGANISMES SOCIAUX COMME DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER**

### ***A. L'OMBRE PORTÉE PAR LES ENGAGEMENTS DU MINISTÈRE***

A titre préliminaire, votre rapporteur spécial souhaite formuler deux remarques relatives à la présentation 2006 des crédits du ministère de l'outre-mer.

Premier point, et pour la première année, **l'élaboration du RAP appelle à un jugement nuancé**. Comme il vient d'être dit, le ministère ne maîtrise à l'évidence pas la totalité de ses sources, ce dont il ne saurait être tenu pour responsable, et se trouve donc en situation de dépendance vis-à-vis d'administrations qui ne collaborent pas toujours de la manière la plus efficiente. Il est important, pour que le document soit parfaitement satisfaisant, que le ministère, devenu secrétariat d'Etat, se voit confier **une plus grande autorité et acquière le statut incontestable de « chef de file » des politiques publiques en outre-mer**. Ainsi, les développements consacrés à l'emploi dans le RAP sont extrêmement intéressants et documentés, et montrent une réelle expertise du domaine, expertise qu'il faut maintenant valoriser au mieux

Second point, **si en apparence la gestion du ministère est globalement satisfaisante en 2006, elle recèle dans le détail plusieurs risques forts pour le futur, qui pourraient très sérieusement limiter les capacités d'action et l'autonomie du ministère**. Il convient ainsi de dénoncer la pratique qui consiste à prendre des engagements auprès des organismes sociaux, des collectivités locales ou des bailleurs sociaux, et de **sous-budgéter systématiquement les dotations correspondantes**. Après avoir consacré de longs développements à la dette du logement dans son rapport d'information précité, votre rapporteur spécial note avec inquiétude que le ministère a en 2006 creusé de nouvelles dettes auprès d'autres organismes : **235 millions d'euros** auprès des organismes sociaux, **133 millions d'euros** au titre des CPER et des contrats de développement. Ces chiffres suggèrent tout à la fois des engagements trop nombreux, et **la volonté de « repousser » les échéances en attendant, comme c'est le cas cette année, des abondements exceptionnels et l'utilisation de mesures en loi de finances rectificative**.

Votre rapporteur spécial sera extrêmement attentif au respect de ces deux points dès l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

## **B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »**

### **1. La gestion des crédits : une dette qui menace de se creuser**

#### **Exécution des crédits du programme en 2006**

(en euros)

	AE			CP		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
<b>Action 1</b>	<b>888.867.021</b>	<i>ND</i>	<b>842.921.653</b>	<b>882.590.821</b>	<i>ND</i>	<b>842.540.076</b>
<b>Action 2</b>	<b>531.666.032</b>	<i>ND</i>	<b>415.610.107</b>	<b>336.655.211</b>	<i>ND</i>	<b>356.865.707</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.420.533.053</b>	<b>1.410.591.272</b>	<b>1.258.531.760</b>	<b>1.219.246.032</b>	<b>1.207.592.770</b>	<b>1.199.405.783</b>
			<i>Reste</i>			<i>Reste</i>
			<i>152.059.512</i>			<i>8.186.987</i>

Source : rapport annuel de performance pour 2006

L'analyse de l'exécution budgétaire sur ce programme montre un niveau **satisfaisant** de consommation des crédits.

En ce qui concerne les écarts par rapport à la loi de finances initiale, **les modifications réglementaires ont été de faible ampleur**, le programme a été largement épargné par la technique des gels de crédits, ce qui s'explique largement par les contraintes qui pesaient à l'origine sur lui (voir *infra*). En loi de finances rectificative pour 2006, une annulation de 28 millions d'euros en crédits de paiement a été adoptée, soit 12 millions d'euros au titre du service militaire adapté (SMA) suite à une erreur dans le calcul de l'assiette des cotisations pour le compte d'affectation spéciale « Pensions », et 16 millions d'euros de crédits sans emplois.

Par ailleurs, la différence de 152 millions d'euros entre les autorisations d'engagement ouvertes et les autorisations d'engagement engagées s'explique en grande partie par une **erreur de saisine** dans le logiciel ACCORD, erreur qui s'élèverait plus précisément selon les informations transmises à votre rapporteur spécial à 125 millions d'euros. Afin de résoudre ce problème technique, **un report d'autorisations d'engagement de 136 millions d'euros sur l'année 2007 a été décidé**.

Globalement donc, l'exécution budgétaire 2006 semble avoir été réalisée dans des conditions correctes. Pour autant, des choix de gestion surprenant font peser des doutes sur la soutenabilité à moyen terme de la politique menée.

*a) L'action 1 : « Abaissement du coût du travail et dialogue social » : une bombe à retardement ?*

L'action 1 du programme comprend essentiellement les crédits nécessaires à la **compensation aux régimes sociaux des pertes de recettes dues à l'allègement des charges sociales**, ainsi que plusieurs autres dispositifs relevant de l'abaissement des coûts du travail.

Les bonnes conditions d'exécution déjà relevées ne doivent pas dissimuler les difficultés qui ont présidé à l'adoption par le Parlement de la mission « outre-mer ».

En effet, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement avait abandonné l'idée d'une réforme des exonérations sociales spécifiques à l'outre-mer et ayant pour effet d'en réduire le coût à hauteur de 195 millions d'euros, réforme pourtant inscrite dans le texte initial du projet de loi de finances.

Dans des conditions à l'époque dénoncées par votre rapporteur spécial<sup>1</sup>, 195 millions d'euros de crédits avaient donc été rétablis. La dotation initiale de **672 millions d'euros a ainsi été portée à 867 millions d'euros**. Pour faire face à ces besoins, une économie avait été demandée au ministère de l'outre-mer, sous la forme d'un « gage » d'un montant de **85 millions**

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 17 au tome III du rapport général n° 99 (2005-2006).

**d'euros** sur ce programme, le solde étant abondé par un amendement gouvernemental de 95 millions d'euros<sup>1</sup>.

En cours de gestion, le gage a été atténué par un mouvement interne de **37 millions d'euros vers les crédits d'aides à l'emploi de l'action 2**. En définitive, **les crédits consacrés aux exonérations de charges sociales se sont élevés à 830 millions d'euros, dont 829.409.665 euros consommés et versés aux régimes sociaux.**

Or le montant chiffré dû aux régimes sociaux s'élève pour cette année 2006 à **1.058,38 millions d'euros**. En conséquence, le ministère a creusé en 2006 une dette de **235 millions d'euros**, qui porte le montant total des impayés sur cette politique pour 2005 et 2006 à **467 millions d'euros**.

On peut donc s'étonner de voir que :

- d'une part, le ministère ait en 2006 préféré « creuser » sa dette à l'égard des organismes sociaux en obtenant le déplacement de **37 millions d'euros de l'action 1 vers l'action 2** ;

- d'autre part, le ministère tende à s'installer de manière **durable** dans **une situation qui le place en situation de « mauvais débiteur »** face aux organismes sociaux en raison **d'une sous budgétisation manifeste des sommes dues**, le montant simulé de cette dette telle qu'elle ressort du rapport du contrôle économique et financier s'élevant pour 2007 à 284 millions d'euros, soit un total en cumulé de **993 millions d'euros**.

*b) L'action 2 : « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi » : la confirmation du succès du service militaire adapté (SMA)*

Les mesures regroupées dans cette action sont divisées en deux catégories.

D'une part, **les aides directes à l'emploi**, qui regroupent 17 mesures différentes en faveur de l'emploi, pour un total de **242 millions d'euros en crédits de paiement**. Dans le détail, on remarque que les aides au secteur marchand, notamment avec le congé solidarité et le contrat d'accès à l'emploi, représentent **58 millions d'euros**, contre **132 millions d'euros dans le secteur non marchand**, et **51 millions d'euros pour les actions de qualification professionnelle**.

D'autre part, cette action couvre le champ du SMA, pour **114 millions d'euros**. Les résultats de l'indicateur associé montrent l'intérêt de cette formule d'insertion, qui a formé **2.900 stagiaires à 37 métiers différents en 2006**.

Par ailleurs, un excédent d'un montant de 3.839.760 euros a permis de mettre en œuvre une mesure de **fongibilité asymétrique** :

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, 15 millions d'euros avaient été déplacés du programme « Insertion et valorisation » vers le programme « emploi outre-mer ».

- pour 1.100.000 euros pour l'achat de 17 bus de transport des stagiaires ;

- pour 2.739.760 euros au profit des mesures emplois du programme.

**Il convient de saluer cette mesure, la seule de fongibilité asymétrique pour l'ensemble du programme.**

## **2. Des indicateurs bien peu éclairants**

Dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial avait estimé que le travail fourni par le ministère de l'outre-mer avait été de grande qualité dans la définition des indicateurs de ce programme. Force est de reconnaître, à l'heure d'examiner le projet de loi de règlement, que le résultat n'est pas celui attendu. En effet, sur les **8 indicateurs** du programme, 3 ne sont pas renseignés, 2, de l'aveu même du ministère, ne sont qu'incomplets, et 2 semblent ne pas avoir de sens. Dans les faits donc, **seul 1 indicateur a été correctement rempli et s'avère utilisable dès cette année.**

Le programme est ainsi axé autour de 5 objectifs.

L'objectif n° 1 « **Encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand** », propose un indicateur qui mesure le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés rapporté au taux de croissance de l'emploi salarié en outre-mer. Il mesure donc, d'une part, la pertinence du choix des secteurs exonérés, d'autre part l'efficacité de la dépense publique. On peut en première lecture, s'étonner de l'apparente instabilité de l'indicateur : il passe en effet de **16 % en 2004 à 110 % en 2005, alors même que la cible est de 61 % entre 2006 et 2008.** Le RAP fournit une analyse au demeurant très intéressante sur l'évolution de l'emploi, mais conclut en formulant deux réserves :

- d'une part, le dispositif d'exonérations de charges présente une « *certaine inertie* » qui « *conduit à analyser avec prudence les données d'une année prise isolément* » ;

- d'autre part, les résultats détaillés pour l'année 2006 ne sont pas disponibles.

Il est donc à l'usage préoccupant de constater que cet indicateur, en plus de ne pas être renseigné, n'a peut-être pas une signification très claire.

L'objectif n° 2 « **Encourager les jeunes à la création de leur propre emploi par la création d'entreprises durables** » avait été jugé extrêmement intéressant, et l'indicateur associé, qui mesure le taux de pérennisation des entreprises aidées après 3 ans, très pertinent. Or cet indicateur n'est pas plus renseigné que le précédent, cette fois-ci en raison d'un **défaut de transmission et de collecte des données de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP).**

L'objectif n° 3 « **Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi** », présente trois indicateurs qui mesurent l'efficacité des dispositifs mis en place auprès des publics prioritaires. **L'indicateur n° 1**, qui mesure la part des publics prioritaires qui, 6 mois après leur sortie du dispositif d'aide, ont trouvé une solution durable au regard de l'emploi, nécessiterait, selon le RAP, « *la définition d'un dispositif spécifique regroupant les éléments détenus par différents opérateurs* ». Il n'est donc pas rempli. **Les deux indicateurs suivants**, qui mesurent respectivement la part des demandeurs d'emplois de longue durée et des allocataires du RMI dans les bénéficiaires des contrats spécifiques mis en place par le ministère de l'outre-mer, sont **difficiles à interpréter, et ne portent de plus que sur une partie des contrats**. En effet, si on prend l'exemple de la part des publics demandeurs d'emplois de longue durée, la réalisation 2006 est de 35 %, l'objectif pour 2006 de 26 % et la réalisation de 43,3 %. *A contrario*, la part des publics allocataires du RMI, prévue à 32 %, est de 14 %. Ce résultat pourrait laisser penser que les politiques en faveur des chômeurs de longue durée se font au détriment des allocataires du RMI, ce qui serait pertinent et utile à l'analyse, mais le commentaire associé vient nuancer cette impression en exposant que les allocataires du RMI ont en fait bénéficié d'un nouveau contrat dit « *d'insertion par l'activité* », **rendant donc caduque toute tentative de mesure**.

L'objectif n° 4 « **Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées** » propose deux indicateurs. Le premier mesure la part des bénéficiaires des mesures aidées pour le secteur marchand dans le total des mesures aidées, le second le pourcentage d'évolution du rapport entre les crédits des mesures d'aide à l'emploi du secteur marchand et les mesures d'aide à l'emploi du secteur non marchand.

Pour le premier indicateur, la prévision pour 2006 était de 25 %, et la réalisation s'avère être très supérieur, avec 42 %. En ce qui concerne le second indicateur, alors que la réalisation pour 2005 était de 19,5 %, la réalisation pour 2006 s'avère être de **297 %**. Ces résultats, qui pourraient donc être exceptionnelles, sont en fait le résultat de deux facteurs, exposés dans le RAP :

- d'une part, **une sous-consommation manifeste des crédits de certains autres contrats non marchands**, dont le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et le contrat d'insertion par l'activité (CIA) ;

- d'autre part, **une reconstruction en cours du deuxième indicateur**, le résultat de 297 % n'étant donc plus compatibles avec les autres années.

L'objectif n° 5 « **Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA** » présente un indicateur qui mesure le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat. **Il s'agit en fait du seul indicateur correctement renseigné**, et l'on ne peut que se féliciter de constater que la prévision pour 2006, soit 70 %, a été dépassée avec 76,5 %.

Concernant ces indicateurs, votre rapporteur spécial peut identifier plusieurs problèmes :

- d'une part, **le ministère de l'outre-mer dépend à l'évidence de données qu'il ne recueille pas lui-même**, et qu'il a du mal à réunir. Ce constat doit renforcer plus que jamais la volonté du ministère de devenir le principal « centralisateur » des données relatives à l'outre-mer. **Il est donc indispensable que les autres administrations (ministère du Travail, ACOSS...) prennent conscience de l'importance de la collecte des informations sur l'outre-mer ;**

- d'autre part, le « sens » à donner aux indicateurs, même remplies, n'est pas toujours évident. Il faut rappeler qu'un bon indicateur possède une **lecture simple**, qui est le moins possible faussée par d'autres événements. Il est ainsi regrettable que même les indicateurs remplis s'avèrent conçus de telle sorte que leur évolution, dans un sens comme dans un autre, ne puisse pas être interprétée.

### C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE EN OUTRE-MER »

#### 1. La gestion des crédits : toujours des craintes sur le logement

##### Exécution des crédits du programme en 2006

(en euros)

	AE			CP		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
Action 1	267.813.136	ND	263.677.160	170.813.136	ND	172.682.177
Action 2	125.000.000	ND	121.582.874	93.580.000	ND	101.698.156
Action 3	52.570.000	ND	51.146.305	52.570.000	ND	50.908.903
Action 4	89.449.500	ND	79.079.658	89.449.500	ND	76.238.277
Action 5	3.866.000	ND	4.248.938	3.866.000	ND	4.700.583
<b>TOTAL</b>	<b>538.698.636</b>	<b>618.530.584</b>	<b>519.734.935</b>	<b>410.278.636</b>	<b>459.524.143</b>	<b>406.228.096</b>
			<i>Reste</i>			<i>Reste</i>
			98.795.649			53.296.047

Source : rapport annuel de performance pour 2006

Les crédits de ce programme ont été abondés en cours d'année, principalement pour faire face à la crise du logement (voir *infra*), et, à hauteur de **22 millions d'euros** par fonds de concours pour le « plan Guyane ».

*a) La question « délicate » du logement*

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion, dans son rapport d'information précité, de mettre en lumière toutes les difficultés de la gestion de la ligne budgétaire unique (LBU). Il est apparu que l'Etat avait pris des engagements très importants, à l'aide d'autorisations d'engagement accordées en grand nombre, mais n'avait pas su mettre en place les crédits de paiement nécessaires afin d'honorer les contrats passés, plongeant le secteur dans une crise grave. **Le Sénat, sur la proposition de votre commission des finances, a donc introduit au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 une limitation de la hausse des autorisations d'engagement pour 10 millions d'euros, afin de réduire l'écart grandissant entre les promesses et les moyens.**

Sur l'année 2006, l'action logement a bénéficié des engagements du Premier ministre de relancer cette politique et d'assurer la résorption des arriérés de paiements.

Le dispositif retenu par le gouvernement ne répondait qu'imparfaitement aux remarques de votre rapporteur spécial. Ainsi **60 millions d'euros ont été attribués au logement**, dont **30 millions d'euros de concours de la Caisse des dépôts et consignations** aux opérateurs du logement, et **30 millions d'euros** procurés par la levée de la réserve gouvernementale pour 9,6 millions d'euros, par les crédits ouverts au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles pour 8,4 millions d'euros et par l'inscription en loi de finances rectificative de 12 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires. Compte tenu des délais tardifs d'adoption de ces mesures, **34,1 millions d'euros sont ainsi reportés sur le budget 2007, ainsi que 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement.**

A la fin de l'année 2006, le montant des impayés s'élevait cependant à **37,38 millions d'euros**, cette somme étant inférieure à celle de l'année précédente (42 millions d'euros) grâce aux mesures exceptionnelles prises en loi de finances rectificative. **Si, sur le fond, la méthode qui consiste à faire appel à des abondements exceptionnels reste contestable, et n'apporte pas de solution durable, force est de reconnaître que les factures ont été payées, et les trous les plus « béants » comblés, ce dont on ne peut que se féliciter.**

Pour autant, votre rapporteur spécial et la Cour des comptes se rejoignent pour juger qu'il est peu orthodoxe d'utiliser une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour régler des dettes pourtant bien prévisibles.

*b) Des craintes sur l'action 2 « Aménagement du territoire »*

Le rapport du contrôle économique et financier fait état de très vives interrogations quant à la soutenabilité des engagements pris par l'Etat. Il est

ainsi noté que : *« le chiffrage des impayés n'a pu être établi contradictoirement et devra être validé en 2007. »*

*« Le montant des retards de paiements au titre des engagements contractuels de l'Etat (pour l'exécution d'opérations incluses dans les CPER et contrats de développement) a été évalué au 31 décembre 2006 par les services concernés du Ministère à près de 133 millions d'euros, en progression de 35 millions d'euros par rapport au 31 décembre 2005. Les collectivités les plus concernées seraient la Nouvelle Calédonie, Mayotte et la Réunion. La clôture des contrats anciens aurait entraîné d'importants rattrapages de facturation. Il conviendra à travers le recensement effectué en 2007 auprès des services déconcentrés d'affiner le chiffre avancé pour estimer le niveau du véritable report de charge budgétaire ».*

**Sur cette question, cruciale, votre rapporteur spécial sera tout particulièrement attentif à ce que, après les organismes sociaux et les sociétés de construction de logements, le ministère de l'outre-mer ne creuse pas une nouvelle dette auprès des collectivités d'outre-mer.**

## **2. Des indicateurs en reconstruction**

**Les indicateurs de l'objectif n° 1 « Mieux répondre au besoin de logement social » n'avaient pas donné satisfaction à votre rapporteur spécial. Il notait ainsi, dans son rapport spécial pour 2006, :** *« l'indicateur n° 1 mesure le taux de logement livré dans un délai de trois ans, ce qui montre plus la capacité de l'Etat à honorer ses engagements financiers auprès des entrepreneurs (ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé, comme votre rapporteur spécial l'avait déploré l'année dernière) qu'une réelle recherche d'efficacité. L'indicateur n° 2 s'intéresse au taux de logements réhabilités dans un délai d'un an suite à l'attribution de la subvention. Votre rapporteur spécial estime que ces indicateurs devraient être améliorés et complétés notamment par une nouvelle donnée, dont la disponibilité ne pose pas de problèmes, le taux de logement insalubre dans chaque département et collectivité. Un tel indicateur permettrait de vérifier si l'allocation de crédits est optimale au sein du programme. De plus, rien ne permet de prendre en compte les besoins réels des populations en termes de logements sociaux, ce qui est regrettable ».*

**De fait, en 2007, le ministère a choisi de supprimer ces indicateurs, pour des raisons qui tiennent à la difficulté de recueillir les informations.** Le ministère, à juste titre, ne tire donc que des conclusions très mesurées de ces indicateurs en 2006.

L'objectif n° 2 « Optimiser l'efficience des dispositifs favorisant la continuité territoriale » dispose d'un seul indicateur « Coût moyen du passeport mobilité par bénéficiaire corrigé de l'évolution du prix du pétrole », alors que l'action comporte deux mesures, le « passeport mobilité », qui permet aux étudiants des départements et collectivités d'outre-mer de venir

effectuer leurs études en métropole et **la dotation de continuité territoriale**, instituée par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003, qui est en fait libre d'emploi pour les régions d'outre-mer.

La prévision pour l'indicateur était de **944 euros de coût moyen**, et la réalisation est de **988 euros**, soit 4,7 % de plus. Le ministère explique ce résultat par deux faits, dont le premier n'est pas recevable :

- la forte progression des prix du pétrole (or il semble que le prix moyen soit précisément corrigé de l'évolution des prix...);
- un accroissement important des déplacements entre la zone Pacifique et la métropole.

L'objectif n° 3 « **Offrir une couverture maladie complémentaire aux personnes disposant de faibles ressources** » prenait acte de la prise en charge, par le ministère de l'outre-mer, d'une partie de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). En effet, en outre-mer, une majoration de 10,8 % du plafond des ressources des personnes éligibles est pratiquée, afin de tenir compte des spécificités locales. Ainsi, en 2005, 112.965 personnes avaient été prises en charge par cette mesure. Pour 2006, son coût estimé était de **30,918 millions d'euros**. L'indicateur n° 1 « Taux de recours à la CMU complémentaire du fait de la majoration du plafond parmi les personnes éligibles » se comprenait comme le rapport entre le nombre de bénéficiaires par rapport au nombre global de bénéficiaires de minima sociaux. La réalisation pour 2006 s'avère très supérieure à l'estimation (14,4 % contre 8,1 %), ce résultat étant attribué à une meilleure évaluation des publics bénéficiaires.

A compter de 2007, les crédits ont été transférés au ministère de la santé et, en conséquence, l'indicateur a été **supprimé**.

#### ***D. LE PROGRAMME 160 « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »***

L'objet de ce programme est en fait double :

- d'une part, il est le programme « support » de la mission, avec l'administration du ministère de l'outre-mer ;
- d'autre part, il regroupe des crédits versés aux collectivités territoriales, pour la plupart libres d'emploi.

## 1. La gestion des crédits : des cas de sous budgétisation manifeste

### Exécution des crédits du programme en 2006

(en euros)

	AE			CP		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
Action 1	307.267.484		350.356.943	268.147.400		318.288.108
Action 2	4.075.683		4.392.410	3.185.683		3.227.365
Action 3	90.004.219		84.563.013	90.004.219		78.456.143
TOTAL	401.347.386	467.845.681	438.566.769	361.337.302	423.494.823	406.660.446
			Reste			Reste
			29.278.912			16.834.377

Source : rapport annuel de performance pour 2006

#### a) Des abondements qui ont redessiné le programme

Les dotations de ce programme ont été abondées en cours d'année, notamment :

- par le décret d'avance du 27 mars 2006, afin de faire face à la crise consécutive au chikungunya à la Réunion, pour un montant de **30 millions d'euros en AE et CP** ;

- par deux décrets pris en septembre 2006, pour un montant de 26,1 millions d'euros, l'un de virement et l'autre au titre des **dépenses accidentelles et imprévisibles**, qui ont abondé les moyens disponibles de 20 millions d'euros pour régler les retards de paiement vis à vis du fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française (FIP) et de 6,1 millions d'euros pour les aides décidées dans le cadre du comité du fonds de secours pour l'outre-mer.

Malgré ces abondements, **la consommation des crédits du programme, si l'on isole le titre 2, est proche de 100 %**. Ainsi, 352 millions d'euros ont été disponibles, et 349 millions d'euros dépensés.

Il convient de remarquer que **le fait de verser des dotations libres d'emploi n'offre pas réellement la possibilité de contrôler l'utilisation des fonds, même si elle assure un haut degré de consommation des crédits**.

#### b) L'épidémie de chikungunya a été bien gérée

La dramatique épidémie de chikungunya qui a sévi en 2006 à la Réunion et à Mayotte, a suscité une réaction forte des pouvoirs publics, qui ont su rapidement mobiliser la solidarité nationale pour apporter des réponses aux habitants.

30 millions d'euros ont donc été engagés par décret d'avance pour faire face à l'épidémie. Sur cette somme, **19,698 millions d'euros ont été dépensés** en 2006, et **5,7 millions d'euros reportés**. On peut donc se féliciter

de la bonne gestion de ces crédits, qui sont restés dans l'enveloppe approuvée par votre commission des finances, sans que l'action de l'Etat ne perde en efficacité.

*c) Deux exemples de sous budgétisation manifeste*

L'action 1 « Collectivités territoriales » dispose de deux cas, d'une inégale gravité, mais qui illustrent les dangers de la sous budgétisation en loi de finances initiale.

Le premier est celui du **fonds de secours et secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques**. Ce fonds est doté en LFI de 1,5 million d'euros en AE et CP, ce qui est manifestement insuffisant compte tenu des risques encourus par les populations d'outre-mer. En conséquence, il est abondé à hauteur de **6 millions d'euros en cours de gestion**, en provenance de la dotation pour dépenses accidentelles. Il s'agit donc d'une entorse malgré tout « minime » au principe de sincérité, tant il est clair dès l'adoption de loi de finances que la dotation initiale sera dépassée.

Le second exemple est celui du **fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française**. L'Etat a accumulé les retards et les impayés sur ce fonds. En loi de finances initiale, il est doté de **8,4 millions d'euros**. En cours de gestion, il est abondé de 20 millions d'euros, dont 14 millions provenant de la dotation pour dépenses accidentelles et 6 d'un décret de virement, et ce afin de tenir les engagements pris. Cet exemple appelle trois remarques :

- d'une part, il est critiquable en termes de sincérité budgétaire que le gouvernement **sous estime délibérément des dotations alors même que les montants, contractualisés, lui sont connus** ;

- d'autre part, il est regrettable de placer des **collectivités d'outre-mer** en situation délicate ;

- enfin, en termes de bonne gestion, et **comme la Cour des comptes a pu le montrer, il n'est pas très orthodoxe d'utiliser une dotation pour dépenses accidentelles afin d'honorer une dette dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle est prévisible et conséquente**.

## **2. Des indicateurs limités mais satisfaisants**

Les indicateurs de ce programme sont pour la plupart représentatifs de l'activité administrative du ministère. En effet, **verser des dotations libres d'emploi n'offre pas réellement la possibilité de contrôler l'utilisation des fonds**. Ainsi, l'**objectif n° 1** « Optimiser les procédures de notification des montants des dotations aux collectivités territoriales » dispose d'un indicateur qui ne mesure que les délais de notification des dotations aux collectivités, sans qu'il soit réellement possible de définir une mesure plus pertinente. La réalisation (101 jours) est d'ailleurs très inférieure à la prévision (40 jours), ce

que le ministère impute au retard pris dans la mise en place des BOP et aux notifications partielles de la DGDE de Polynésie. En conséquence, de nouvelles valeurs cibles ont été définies (100 jours en 2007), qui semblent plus réalistes par rapport à la réalisation de l'année 2006.

**L'objectif n° 2** « Optimiser la fonction juridique du ministère de l'outre-mer » dispose pour sa part d'un indicateur sur le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais, qui est satisfait par rapport à la prévision effectuée dans le PAP 2007.

**Les objectifs n° 3** « Garantir les moyens humains aux services » et **n° 4** « Optimiser le processus de gestion » présentent des indicateurs classiques de gestion des procédures et des ressources humaines.

L'indicateur qui mesurait le délai moyen d'affectation sur les postes ouverts a cependant été supprimé en 2007, en raison de son caractère aléatoire. L'indicateur qui permet de mesurer le coût moyen de fonctionnement d'un agent présente pour sa part un très mauvais résultat (20.010 euros contre 13.800 euros prévus), ce que le ministère explique par les modalités comptables de paiement des 158 agents de Mayotte.



## MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA MISSION DANS SON ENSEMBLE</b> .....	276
A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE QUI A PEINÉ À TROUVER SA COHÉRENCE .....	276
B. UNE MISSION DONT L'ARCHITECTURE EST PROMISE À DE PROFONDS BOULEVERSEMENTS .....	277
C. DONNÉES D'ENSEMBLE SUR L'EXÉCUTION 2006.....	277
<b>II. LE PROGRAMME 162 : « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »</b> .....	278
A. UNE PERFORMANCE INCERTAINE .....	279
B. UNE EXÉCUTION PEU EXPLICITÉE.....	280
<b>III. LE PROGRAMME 223 : « TOURISME »</b> .....	281
A. UNE MAJORITÉ DE CIBLES DE PERFORMANCE ATTEINTES.....	281
B. OBSERVATIONS SUR L'EXÉCUTION DU PROGRAMME .....	284

## I. LA MISSION DANS SON ENSEMBLE

### ***A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE QUI A PEINÉ À TROUVER SA COHÉRENCE***

La mission « Politique des territoires », en 2006, associait **deux ministères** et comprenait **six programmes** :

• d'une part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) pilotait 2 programmes :

- le programme 112, « **Aménagement du territoire** »,
- et, par délégation de gestion du Premier ministre, le programme 162, « **Interventions territoriales de l'Etat** » (PITE) ;

• d'autre part, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM) pilotait 4 programmes :

- le programme 113, « **Aménagement, urbanisme et ingénierie publique** » (AUIP) ;
- le programme 159, « **Information géographique et cartographique** » ;
- le programme 223, « **Tourisme** » ;
- ainsi qu'un programme 222, « **Stratégie en matière d'équipement** ».

Destiné à retracer principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement des services de l'équipement, **ce dernier programme a disparu dans la LFI pour 2007, fondu dans le programme 217, « Soutien et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports »**. Cette réforme était en fait envisagée dès l'examen du PLF pour 2006, eu égard à la complexité de la délimitation du périmètre de chacun des deux programmes finalement fusionnés.

Ainsi configurée, comme votre rapporteur spécial l'a fait observer dans son rapport dans le cadre de l'examen du PLF pour 2007<sup>1</sup>, **la mission a peiné à trouver sa cohérence interne**. Le RAP annexé au présent projet de loi de règlement en témoigne (cf. *infra*), comme le faisaient déjà les PAP pour 2006 et pour 2007 : cette mission donne davantage l'image d'une **simple juxtaposition des programmes** qui la composent que d'une action d'ensemble cohérente. Sa dimension interministérielle, naturellement, contribue de façon importante à cette situation.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 20.

## **B. UNE MISSION DONT L'ARCHITECTURE EST PROMISE À DE PROFONDS BOULEVERSEMENTS**

Dans le contexte qui vient d'être décrit, il convient de noter que la **maquette budgétaire retenue pour le PLF pour 2008** devrait modifier profondément l'architecture de la mission :

- d'une part, les programmes « **Aménagement, urbanisme et ingénierie publique** » et « **Information géographique et cartographique** » seront **basculés dans la mission « Écologie, développement et aménagement durable »**, nouvellement constituée ;

- d'autre part, **le programme « Tourisme » disparaît » en tant que tel : les actions correspondantes doivent être intégrées à la mission « Développement et régulation économiques »**, au sein du programme 134, « Développement des entreprises », rebaptisé en programme « Développement des entreprises, des services et du tourisme ».

Cette dernière mesure répond à des critiques régulièrement formulées, reprises dans le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de l'Etat pour 2006 : *« l'inclusion du programme "Tourisme" dans la mission "Politique des territoires" est discutable. En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions économiques et sociales, repose à la fois sur un programme qui ne relève d'aucune stratégie territoriale particulière et sur des dépenses fiscales, dont la principale (l'application d'un taux de TVA réduit dans l'hôtellerie) ne contribue que très indirectement à l'aménagement du territoire. »*

De cette façon, la mission « Politique des territoires », en 2008, ne devrait plus comporter que deux programmes – « Aménagement du territoire » et le PITE –, pilotés par le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

## **C. DONNÉES D'ENSEMBLE SUR L'EXÉCUTION 2006**

Les **trois tableaux de synthèse** – « *Récapitulation des crédits et des emplois par programme* », « *Récapitulation des crédits par programme et action* » et « *Présentation des crédits par programme et titre* » – par lesquels s'ouvre le RAP pour 2006 de la mission « Politique des territoires », et qui **résumant toute l'information transversale** relative à cette mission, témoignent éloquemment, par leur **caractère sommaire**, de l'**absence de coordination réelle des politiques que retrace chacun des programmes concernés**.

Pour l'exercice, globalement, la mission a représenté une consommation de **961,5 millions d'euros en AE, soit 87 % des AE ouvertes** (fonds concours inclus, 1,1 milliard d'euros) et **767,5 millions d'euros en CP**,

**soit plus de 97 % des CP ouverts** (fonds de concours inclus, 788,4 millions d'euros). Ce dernier taux de consommation est très satisfaisant.

Au titre du premier budget entièrement voté et exécuté dans le cadre de la LOLF, **votre rapporteur spécial a choisi d'examiner plus particulièrement le détail de deux des programmes qui composaient la mission « Politique des territoires » en 2006** : les programmes « Interventions territoriales de l'Etat » et « Tourisme ».

## **II. LE PROGRAMME 162 : « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »**

### **L'architecture du programme en 2006**

Le PITE représente un programme original au sein du budget général de l'Etat : constitué d'actions limitées dans le temps, régionales ou interrégionales, de portée nationale, élaboré de façon déconcentrée (sur la proposition des préfets de région), il est **interministériel**, et ses ressources sont fongibles dans le périmètre de chaque action exclusivement. Placé sous la **responsabilité du Premier ministre**, il était **en 2006 piloté par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, en la personne de son secrétaire général. Huit actions le composaient, comme suit.

L'action 1, « **Le Rhin et la bande rhénane – Alsace** », vise au développement durable des activités économiques de ce territoire, en améliorant l'efficacité du transport fluvial et en développant « l'intermodalité » entre la voie fluviale et la voie ferrée.

L'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », retrace les crédits destinés au financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement.

L'action 3, « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** », correspond aux crédits destinés au financement du plan éponyme, mis en œuvre depuis 1994, et qui est actuellement entré dans une troisième phase de réalisations, après la deuxième phase exécutée sur la période 2000-2006. Actuellement, il s'agit d'inscrire le territoire en cause, inondable, dans une perspective de développement durable ; d'y préserver la ressource en eau et les espaces naturels ; de mettre en valeur son patrimoine « *culturel, touristique et paysager* ».

L'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse** », retrace les crédits destinés au financement du développement économique de la Corse, par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional.

L'action 5, « **Filière bois – Auvergne et Limousin** », tend à la promotion d'une gestion durable des forêts de ce territoire auprès de leurs propriétaires, l'accompagnement de la modernisation des entreprises de transformation du bois et la dynamisation de leurs débouchés, ainsi qu'à la valorisation « *environnementale, sociale et touristique* » de la forêt.

L'action 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** », rassemble les crédits destinés à la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Ce plan vise notamment à restaurer le caractère de zone humide du territoire concerné, conformément à la directive « Natura 2000 » ; à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement ; à reconquérir, pour cette région, le label de parc naturel régional.

L'action 7, « **Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur** », retrace les crédits destinés au financement des opérations tendant à un meilleur partage des ressources en eau de la rivière Durance, entre ses différents usages (hydroélectricité, irrigation, alimentation industrielle et urbaine, restauration des milieux aquatiques, tourisme, etc.), dans une perspective de développement durable.

Enfin, l'action 8, « **Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes** », concernait l'amélioration de la maîtrise des flux migratoires et la dynamisation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile dans cette région, qui enregistre de fort taux de demandes en la matière. On notera que **cette action, à l'initiative de votre rapporteur spécial<sup>1</sup>, a été supprimée comme telle par la LFI pour 2007.**

#### **A. UNE PERFORMANCE INCERTAINE**

Votre rapporteur spécial, dans le cadre de l'examen du projet de LFI pour 2006, a vivement critiqué la stratégie de performance associée au programme « Interventions territoriales de l'Etat », regrettant la **faible pertinence des objectifs**, trop complexes et souvent peu significatifs, en réalité, de la performance de ce programme, ainsi que le **caractère lacunaire des indicateurs**<sup>2</sup>. Au moment d'apprécier les résultats, ces défauts de la mesure elle-même ne doivent pas être perdus de vue. Au demeurant, le bilan s'avère difficile à établir.

Un objectif et un indicateur ont été associés à chaque action du PITE. Or, **sur ces huit indicateurs, non seulement cinq n'ont fait l'objet d'aucune prévision en LFI, mais deux, parmi des derniers, s'avèrent non renseignés quant à l'exécution même** (relatifs à l'action « Filière bois – Auvergne et Limousin » et à l'action « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur »). **Cette situation est anormale, et les modifications apportées aux indicateurs en cause pour 2007 ne la justifient pas**, dans la mesure où aucune « reconstitution » rétrospective d'indicateur n'a été réalisée.

Les valeurs indiquées en exécution pour les indicateurs qui n'étaient pas renseignés au stade du PAP (ces indicateurs concernent les actions « Plan Loire Grandeur nature – Centre », « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse » et « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes ») perdent une large part de leur utilité. La performance, en effet, devrait pouvoir être appréciée par rapport à un objectif quantifié, qui fait ici défaut.

Pour échapper à l'appréciation *in abstracto* (certes possible, mais peu significative), on peut cependant recourir à une comparaison avec la valeur qui a été prévue dans le PAP pour 2007 en ce qui concerne les actions « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse » et « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » : les résultats atteints

<sup>1</sup> Voir le rapport spécial précité, p. 63.

<sup>2</sup> Cf. le rapport spécial n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 18, pp. 71-72. Les modifications introduites pour 2007 n'ont guère convaincu votre rapporteur spécial : voir son rapport précité, n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, pp. 59-62.

excèdent sensiblement les objectifs pour l'exercice en cours. En revanche, cette mesure de la performance n'est pas possible pour l'action « Plan Loire Grandeur nature – Centre » : l'indicateur associé à cette action n'a pas non plus été renseigné pour 2007, ayant été modifié pour cette dernière année. En somme, **le RAP 2006 relatif au PITE donne trop souvent l'image d'une gestion « aveugle ».**

En ce qui concerne les trois indicateurs pour lesquels on dispose de la réalisation et, à la fois, de la prévision 2006, deux d'entre eux n'atteignent pas la valeur définie :

- d'une part, la « *part du rail dans le pré-acheminement et le post-acheminement des conteneurs sur les plates-formes tri-modales des ports alsaciens* » (indicateur associé à l'objectif visant l'action « Le Rhin et le bande rhénane – Alsace ») est restée à 12 %, contre une prévision du double ; en outre, ce résultat est moins bon que celui de l'exercice 2005 (15 %) ;

- d'autre part, le « *[pourcentage] de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates* » (correspondant à l'action « Eau – Agriculture en Bretagne »), au lieu des 18 % escomptés, s'élève à 23,6 %.

De la sorte, **seul l'indicateur afférent à l'une des huit actions du PITE** (l'action « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes ») **enregistre un résultat conforme aux prévisions pour 2006** (et même légèrement supérieur à celles-ci). **Votre rapporteur spécial ne peut qu'exprimer sa plus grande réserve sur un tel bilan, qui ne contribue guère à justifier les particularités budgétaires aménagées en faveur de ce programme.**

## **B. UNE EXÉCUTION PEU EXPLICITÉE**

L'exécution 2006 du programme « Interventions territoriales de l'Etat » représente une consommation de **166,75 millions d'euros en AE** (89 % des crédits ouverts) et **82,35 millions d'euros en CP** (96,5 % des crédits ouverts), niveau de consommation global satisfaisant.

(en euros)

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Crédits LFI (hors FDC)	134.396.253	80.742.973
Ouvertures et annulations	+ 52.982.610	+ 4.459.788
Crédits ouverts	187.378.863	85.202.761
Crédits consommés (y.c. FDC)	166.749.976	82.349.773
Crédits ouverts / LFI	39,4 %	5,5 %
Taux d'exécution LFI	124 %	102 %
Taux d'exécution crédits ouverts	89 %	96,5 %

Source : RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Il convient en outre de signaler que le programme, par voie de fonds de concours, a bénéficié de 14,2 millions d'euros en AE et de 4,1 millions d'euros en CP.

D'une manière générale, la « justification au premier euro » du RAP, à l'instar des objectifs et indicateurs de performance, n'autorise qu'une vision très parcellaire des actions menées dans le cadre du PITE.

Relevant que ce programme, dans la LFI pour 2007, ne se trouve doté que de 48 millions d'euros de crédits, la Cour des comptes, dans son rapport précité sur l'exécution 2006, estime que « la question de son maintien devrait être mise à l'étude dans le cadre de la préparation du budget 2008 ». C'est un sentiment que partage entièrement votre rapporteur spécial.

### III. LE PROGRAMME 223 : « TOURISME »

#### L'architecture du programme

Placé sous la responsabilité du directeur du tourisme, le programme « Tourisme », en quatre actions, retrace les crédits destinés au financement de la politique touristique de l'Etat. On précise que l'architecture déterminée en 2006 est restée inchangée en 2007.

L'action 1, « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire », vise à maintenir, dans un contexte concurrentiel accru, la place de la France en tant que première destination touristique mondiale, en assurant la promotion, sur les marchés étrangers comme sur le marché national : d'une part, de la destination « France » ; d'autre part, des savoir-faire français.

L'action 2, « Economie du tourisme », a pour but de réguler l'activité touristique et de structurer l'offre, à la fois : en assurant la connaissance préalable de la réalité et de l'évolution économiques du secteur ; en réglementant le secteur et en agissant sur la normalisation ; en soutenant les filières et les métiers du secteur dans leurs actions d'amélioration de la qualité ; en développant l'ingénierie et l'expertise ; en renforçant l'attractivité des territoires.

L'action 3, « Accès aux vacances », vise à favoriser l'adaptation de l'offre touristique en vue de faciliter le départ en vacances de « tous les publics », notamment des handicapés, des « seniors » et des personnes démunies, en fédérant l'action des différents acteurs et associations du secteur.

L'action 4, « Soutien au programme », regroupe les crédits indivis de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés du tourisme.

#### A. UNE MAJORITÉ DE CIBLES DE PERFORMANCE ATTEINTES

La stratégie de performance du programme « Tourisme », pour 2006, se décline en quatre objectifs et 7 indicateurs<sup>1</sup> ; le premier objectif est transversal au programme, les trois autres se rapportent, respectivement, à ses actions 1, 2 et 3. Il convient de souligner que la mesure de la performance, s'agissant du tourisme, est rendue d'autant plus difficile que le rôle du responsable de programme consiste essentiellement à inciter, à encourager et à orienter les décisions et les comportements d'autres acteurs.

<sup>1</sup> La LFI pour 2007 a introduit un cinquième objectif, visant l'« expérimentation sur l'évaluation de l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale des chèques-vacances », assorti de deux indicateurs.

• Le bilan pour 2006 se révèle **globalement satisfaisant pour les deux premiers objectifs** du programme : à cet égard, la plupart des prévisions du PAP ont été atteintes ou dépassées.

Objectifs et indicateurs	Prévision PAP 2006	Réalisation 2006	Prévision PAP 2007
<b>Objectif n° 1 : Augmenter la capacité des opérateurs du ministère chargé du tourisme à mobiliser des partenariats financiers</b>			
<b>Indicateur 1.1</b> : Effet de levier induit par la subvention de l'Etat au GIE Maison de la France sur les financements apportés par le partenariat			
<i>Part du partenariat dans le financement de Maison de la France<sup>1</sup></i>	51 %	<b>52,9 %</b>	53 %
<i>Montant des apports financiers des partenaires en valeur absolue</i>	33 millions d'€	<b>41,4 millions d'€</b>	34 millions d'€
<b>Indicateur 1.2</b> : Effet de levier induit par la subvention de l'Etat au GIP ODIT-France sur d'autres sources de financement			
<i>– Par la réalisation d'études par ODIT-France</i>	70 %	<b>70 %</b>	70 %
<i>– Par les actions de diffusion des connaissances réalisées par ODIT-France</i>	0,892 million d'€	<b>0,940 million d'€</b>	0,892 million d'€
<b>Indicateur 1.3</b> : Valorisation de l'offre collectée par Bourse Solidarité Vacances effectivement utilisée / subvention du ministère chargé du tourisme			
<i>Total valorisation de l'offre effectivement utilisée / subvention du ministère chargé du tourisme</i>	Ratio de 42,96	<b>Ratio de 17,74</b>	Ratio de 20,19
<i>Total valorisation de l'offre collectée effectivement utilisée / total subventions publiques</i>	Ratio de 16,44	<b>Ratio de 6,75</b>	Ratio de 12,37
<b>Objectif n° 2 : Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques</b> (efficience de l'activité de Maison de la France)			
<b>Indicateur 2.1</b> : Nombre de connexions au site "franceguide.com"	12.000.000	<b>17.300.000</b>	18.000.000
<b>Indicateur 2.2</b> : Mesure des équivalents publicitaires des retombées presse et médias suscitées par l'action de Maison de la France à l'étranger			
<i>Equivalents liés aux accueils de journalistes ou "éductours"</i>	85.000	<b>68.700</b>	70.000
<i>Equivalents liés aux autres actions : conférences de presse, dossiers et communiqués de presse, rendez-vous personnalisés...</i>	132.000	<b>132.500</b>	150.000

<sup>1</sup> Cet indicateur, qui n'a pas été modifié pour 2007, a fait l'objet de critiques dans le rapport d'information n° 220 (2004-2005) de notre collègue le président Jean Arthuis, sur les objectifs et les indicateurs de la LOLF. Votre rapporteur spécial a appelé à la mise en application du correctif proposé – cf. son rapport précité, n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 41.

On observe que les réalisations sont inférieures aux prévisions en ce qui concerne :

- l'**indicateur 1.3**, « *Valorisation de l'offre collectée par Bourse Solidarité Vacances effectivement utilisée / subvention du ministère chargé du tourisme* », en raison de **données prévisionnelles ne tenant pas compte de la baisse des offres collectées pour 2006** (notamment auprès du groupe ACCOR). Cet élément conjoncturel reste **indépendant de l'efficacité des gestionnaires** ;

- le premier sous-indicateur de l'**indicateur 2.2**, mesurant les « *équivalents publicitaires des retombées presse et médias suscitées par l'action de Maison de la France à l'étranger* » liés aux actions autres que l'accueil de journalistes (conférences de presse, dossiers et communiqués de presse, rendez-vous personnalisés). Mais la performance plus faible que prévue, en ce domaine, **ne paraît pas signaler une défaillance de l'opérateur**.

• L'indicateur unique aménagé pour chacun des **objectifs n° 3 et 4, ayant fait l'objet d'une modification pour 2007**, n'a pas été renseigné pour 2006. Toutefois, il est possible de comparer la réalisation pour 2006 de l'indicateur dans sa nouvelle configuration, rétrospectivement mis en œuvre, avec l'objectif fixé par le PAP 2007.

**Dans le cas de l'objectif n° 3**, les valeurs enregistrées en 2006, pour chacun des quatre sous-indicateurs, **atteignent ou excèdent d'ores et déjà les valeurs prévues pour 2007**.

	Réalisation 2006	Prévision PAP 2007
<b>Objectif n° 3 : Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité</b>		
Indicateur unique : Corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle – <i>indicateur modifié pour 2007</i>		
<i>Nombre d'établissements détenteurs de la marque "Qualité tourisme" / nombre d'entreprises du secteur :</i>		
– hôtellerie	<b>10,9 %</b>	5,6 %
– campings	<b>9,8 %</b>	8,6 %
<i>Taux d'occupation des établissements détenteurs de la marque "Qualité tourisme" / taux d'occupation des établissements du secteur :</i>		
– hôtellerie	<b>1,02 %</b>	> 1 %
– camping	<b>1,25 %</b>	> 1 %

Au contraire, l'objectif n° 4, afférent au programme de consolidation des hébergements de tourisme social, présente un résultat nul en conséquence de l'absence de crédits en ce domaine (cf. *infra*).

	Réalisation 2006	Prévision PAP 2007
<b>Objectif n° 4 : Permettre l'accès aux vacances de publics cibles en mobilisant les différents partenaires</b>		
Indicateur unique : Dans le cadre du programme de consolidation des hébergements de tourisme social : effet de levier induit par le financement conjoint du ministère chargé du tourisme sur les différentes sources de financements publics et privés – <i>indicateur modifié pour 2007</i> :		
<i>Nombre équivalents lits rénovés / montant de la subvention de l'Etat</i>	<b>0</b>	Ratio × 1000 de 0,91

### **B. OBSERVATIONS SUR L'EXÉCUTION DU PROGRAMME**

L'exécution 2006 du programme « Tourisme » représente une consommation de **82,8 millions d'euros en AE** (92 % des crédits ouverts) et **86,7 millions d'euros en CP** (98 % des crédits ouverts), niveau de consommation satisfaisant.

(en euros)

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Crédits LFI (hors FDC)	79.973.512	78.483.512
Ouvertures et annulations	+ 9.811.227	+ 9.850.604
Crédits ouverts	89.784.739	88.334.116
Crédits consommés (y.c. FDC)	82.827.946	86.710.003
Crédits ouverts / LFI	12,2 %	12,5 %
Taux d'exécution LFI	103,6 %	110,5 %
Taux d'exécution crédits ouverts	92,3 %	98,3 %

Source : RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2006

• Le principal « événement » de la gestion du programme en 2006 a consisté dans l'ouverture de crédits résultant de la **mise en œuvre du « contrat de croissance »** signé, au printemps 2006, entre l'Etat et les organisations professionnelles, **en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants**<sup>1</sup>.

Le volet « Tourisme » de ce document comporte deux actions : d'une part, un renforcement de la promotion à l'étranger de la destination « France » assurée par le GIE Maison de la France ; d'autre part, l'accélération du plan « Qualité Tourisme » (labellisation des établissements répondant aux critères). Les crédits mobilisés pour ces actions doivent s'élever à 20 millions d'euros étalés sur trois ans. Près de **10 millions d'euros ont été inscrits au titre de**

<sup>1</sup> Cette opération a fait suite à l'échec des négociations européennes sur l'application du taux réduit de TVA à la restauration traditionnelle. Six volets opérationnels ont été organisés, dont le dernier est relatif au tourisme.

**l'année 2006**, répartis entre les actions 1 et 2 du programme, dont **6 millions d'euros au bénéfice des activités de Maison de la France**.

Par ailleurs, le **décret d'avance** du 27 mars 2006, adopté dans le cadre de la relance de la Réunion en tant que destination touristique pour inverser l'impact négatif engendré par l'**épidémie de chikungunya**, a ouvert 450.000 euros en faveur du programme :

- 200.000 euros ont été affectés au GIP ODIT-France, afin de développer et renforcer les données économiques sur le territoire réunionnais ;

- 250.000 euros ont permis le financement d'une campagne de relance promotionnelle de l'île de la Réunion comme destination touristique.

Il convient en outre de signaler que le programme a bénéficié de 1,57 million d'euros par décret de virement (AE et CP) et que 1,6 million d'euros lui ont été rattachés par voie de fonds de concours.

#### **Les opérateurs du programme**

Trois opérateurs sont rattachés au programme « Tourisme ».

**Maison de la France**, GIE créé en 1987, fédère des moyens publics et privés qu'il consacre à la valorisation, sur les différents marchés, de l'image de la destination « France ». Son budget est alimenté à parts sensiblement égales par les crédits de l'Etat et les apports de ses partenaires. La subvention de l'Etat, en 2006, s'est élevée à 34,76 millions d'euros.

**ODIT-France** (« Observation, Développement et Ingénierie Touristique »), GIP créé en janvier 2005, est né de la fusion de l'Agence française de l'ingénierie touristique, de l'Observatoire national du tourisme et du Service d'études et d'aménagement de la montagne. Plate-forme d'expertise, d'études, d'analyses et de conseils auprès des acteurs publics et privés du tourisme en France et à l'étranger, il a bénéficié en 2006 d'une subvention de 2,77 millions d'euros.

**Bourse Solidarité Vacances** (BSV), GIP créé en 1999, a en charge la collecte, auprès des professionnels du tourisme, de séjours de vacances à prix marginal, ensuite mis à la disposition d'associations caritatives. BSV a été intégré en novembre 2006 à l'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV), EPIC créé en 1982, plus généralement chargé de développer l'accès aux vacances et aux loisirs pour tous ; une meilleure complémentarité entre ces missions est attendue du dispositif. La subvention de l'Etat pour 2006 s'est montée à 475.000 euros.

**Globalement**, les subventions allouées à ces opérateurs, en 2006, ont représenté **38 millions d'euros, contre 31,9 millions d'euros inscrits en LFI**. La différence de 6,1 millions d'euros entre ce montant initial des crédits et l'exécution est principalement due aux crédits ouverts en cours de gestion en faveur du secteur des hôtels, cafés et restaurants.

• S'agissant des emplois, le programme comprenait en 2006 **326 ETPT**, soit : 176 agents de catégorie A, 46 agents de catégorie B, et 104 agents de catégorie C.

Au total, les crédits pour **dépenses de personnel** (titre 2) consommés se sont élevés à **20 millions d'euros**, soit 93,7 % des crédits ouverts (21,3 millions d'euros).

**En l'absence d'élément d'information dans le RAP, les possibilités de fongibilité asymétrique ne paraissent pas avoir été utilisées.** En revanche, il est indiqué que « *quelques difficultés* » ont été rencontrées « *pour pourvoir l'intégralité des postes. Des actions visant à mieux faire connaître le secteur du tourisme ont été engagées notamment vers les écoles de fonctionnaires.* »

#### **Les dépenses fiscales contribuant au programme**

Huit catégories de dépenses fiscales sont associées au programme « Tourisme », dont six comme y contribuant à titre principal. La plus importante d'entre elles procède du **taux de TVA réduit de 5,5 % sur l'hôtellerie** (prix des chambres exclusivement, et de la pension ou demi-pension associée pour les trois quarts de son montant ; 37.000 entreprises bénéficiaires en 2005), qui a représenté **1,55 milliard d'euros en 2006**, soit l'équivalent de dix-neuf fois les crédits consommés par le programme lui-même.

• Un sujet particulier, pour finir, mérite ici un développement : la « dette » du programme « Tourisme ». Au 31 décembre 2006, selon les informations données par le RAP annexé au présent projet de loi de règlement, **dans le cadre des contrats de plan Etat-régions<sup>1</sup> établis pour la période 2000-2006, 18,5 millions d'euros restaient à payer**, correspondant à des opérations identifiées et achevées ou en cours d'achèvement avéré. Pour l'apurement de cette dette, seuls 8 millions d'euros avaient été inscrits dans le PLF pour 2007.

A la même date, selon les informations recueillies fin 2006, **le programme de consolidation des équipements de tourisme social, également mis en place pour la période 2000-2006, enregistre 4,9 millions d'euros d'impayés**. En vue du règlement de cette dette, un fonds de concours a été instauré, pour 2007, à hauteur de 2 millions d'euros seulement (résultant d'excédents de l'ANCV)<sup>2</sup>.

Eu égard à « *la nécessité de solder ces dettes importantes* », un amendement du gouvernement, dans le cours de l'examen du PLF pour 2007, a abondé de 2,8 millions d'euros les CP du programme « Tourisme » (en réduisant à due concurrence ceux demandés au titre du programme « Interventions territoriales de l'Etat »). Néanmoins, **le montant total des crédits (10,8 millions d'euros) ainsi dédiés, dans la LFI pour 2007, au règlement des dettes constatées, n'est manifestement pas suffisant pour les couvrir**. Cette situation reste donc préoccupante, notamment pour les associations qui ont effectivement entrepris des travaux de rénovation sur la base des engagements pris à leur égard.

<sup>1</sup> Pour mémoire, le tourisme a été maintenu comme thème de contractualisation dans le cadre des nouveaux contrats « de projet » Etat-régions de la période 2007-2013. Voir sur ce point le rapport spécial précité, n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 37.

<sup>2</sup> Ces éléments ont naturellement fait l'objet de développements dans le rapport précité de votre rapporteur spécial sur le PLF pour 2007 – rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 35.

**MISSION « POUVOIRS PUBLICS »**

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA STRUCTURE DE LA MISSION.....</b>	288
<b>II. L'EXÉCUTION .....</b>	288
<b>III. LES CONTRÔLES MENÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	289

## I. LA STRUCTURE DE LA MISSION

La mission spécifique « Pouvoirs publics » a été créée en application du troisième alinéa de l'article 7 de la LOLF. Conformément aux dispositions de la loi organique, les crédits de la mission sont présentés, dans les documents budgétaires par dotations et non par programmes.

La LOLF ne prévoit pas de projet annuel de performances (PAP) pour ces dotations.

L'annexe « bleue » pour 2006 présentait donc les dotations accordées à la Présidence de la République, à l'Assemblée nationale, au Sénat, à la chaîne parlementaire, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République. Cependant, celle-ci ne contenait ni développements, ni commentaires.

A la suite des critiques des rapporteurs, l'annexe « bleue » pour 2007 a été enrichie : elle correspond désormais à une « compilation » des anciennes annexes « jaunes ». Comme votre rapporteur spécial l'avait relevé : *« cette nouvelle présentation permet ainsi une vision plus en amont de ces dotations »*.

Ce premier compte-rendu d'exécution en mode LOLF, pour le projet de loi de règlement pour 2006, est, lui, présenté en deux parties :

- « Rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires », concernant l'Assemblée nationale, le Sénat, et la chaîne parlementaire (les deux sociétés de programme). Le document, renvoie pour les détails de l'utilisation des dotations et les résultats de l'exécution budgétaire pour l'année 2006, aux rapports des commissions spéciales chargées de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat, dont la publication est intervenue avant la date limite prévue par la LOLF pour le dépôt du projet de loi de règlement (le 1<sup>er</sup> juin).

- et « Rapport relatif aux budgets des pouvoirs publics (hors assemblées parlementaires) » dans lequel sont présentés les détails de l'exécution 2006.

**Il convient de se féliciter d'une telle présentation qui rend l'information plus claire et plus exhaustive.**

## II. L'EXÉCUTION

Les dépenses d'exécution, en 2006, ont été inférieures aux montants des dotations pour la Présidence de la République, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République, respectivement de 412.787 euros, 285.111 euros et 260.914 euros.

### III. LES CONTRÔLES MENÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

En 2006, votre rapporteur spécial a mené, en application de l'article 57 de la LOLF, deux contrôles sur pièces et sur place portant sur les crédits de la Présidence de la République et sur ceux de la Cour de justice de la République, dont il a rendu compte dans son rapport spécial sur les crédits de la mission pour 2007.

#### **Le programme de contrôle de la mission pour 2006**

Conformément à l'engagement qu'il avait pris l'an dernier, et soucieux de démontrer que le suivi de l'exécution des crédits votés doit être, au moins, aussi important que leur approbation initiale, votre rapporteur spécial a tenu à mener plusieurs contrôles sur pièces et sur place.

Il s'est rendu ainsi à la Présidence de la République, le 14 septembre 2006, pour y rencontrer le Directeur de cabinet du Président. Il a pu obtenir les précisions qu'il souhaitait. C'est ainsi qu'il lui a été confirmé que les salaires des 378 personnels militaires et des 424 personnels civils restaient à la charge des ministères qui les mettent à la disposition de la Présidence de la République.

En revanche, les crédits de la Présidence de la République couvrent les indemnités de sujétion des intéressés.

Cette situation est contraire aux principes prévus par la LOLF. Votre rapporteur spécial évalue à au moins 25 millions d'euros, la sous-estimation des crédits de la Présidence de la République. Il est donc nécessaire que le prochain projet de loi de finances corrige cette anomalie.

Par ailleurs, le 19 octobre 2006, à l'issue de l'examen de la présente mission devant votre commission, il s'est rendu au siège de la Cour de justice de la République, y rencontrant son président. Il a pu recueillir les informations demandées tendant à justifier le niveau du loyer annuel (438.000 euros), observant que les salaires des magistrats et agents administratifs sont pris en charge par la mission « Justice ». Au total, la Cour de justice de la République fonctionne comme un « appendice » de la Cour de Cassation.

*Source : annexe n° 19 tome III « Pouvoirs publics », rapport Sénat n° 78 (2006-2007) sur le projet de loi de finances pour 2007*



## MISSION « PROVISIONS »

### M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE</b> .....	292
A. PRÉSENTATION DES DEUX PROGRAMMES DE LA DOTATION .....	292
1. <i>Le programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques »</i> .....	292
2. <i>Le programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles »</i> .....	292
B. UNE RÉPARTITION NON MAÎTRISABLE ET EXCLUE DU CHAMP DE LA PERFORMANCE.....	293
<b>II. L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	293
A. DES TAUX DE CONSOMMATION CORRECTS.....	294
1. <i>En matière de crédits de paiement (CP)</i> .....	294
2. <i>En matière d'autorisations d'engagement (AE)</i> .....	295
B. UNE MAUVAISE UTILISATION DES CRÉDITS DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES MENACE LE PRINCIPE DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE .....	295
1. <i>En loi de finances initiale pour 2006 : les incertitudes de la transition en mode         LOLF</i> .....	296
2. <i>En exécution 2006 : le financement de certaines dépenses non accidentelles et         prévisibles</i> .....	296

**La mission « Provisions »** a été créée en application des alinéas trois à cinq du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF.

Aux termes de ces dispositions, « [...] une **mission regroupe** les crédits des **deux dotations suivantes** :

« 1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

« 2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. ».

Chaque dotation constitue un programme.

Ces programmes sont pilotés par la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>1</sup>.

## **I. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE**

### ***A. PRÉSENTATION DES DEUX PROGRAMMES DE LA DOTATION***

#### **1. Le programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques »**

La dotation du programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques » a vocation à permettre le financement des mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition, par programme, ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 551 sont repris sous le titre 2 (Dépenses de personnel).

#### **2. Le programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles »**

La dotation du programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles » a pour vocation d'assurer les crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes (notamment liées à des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou à des événements extérieurs qui requièrent le rapatriement de Français). Conformément à

---

<sup>1</sup> Depuis mai 2007, le ministère est scindé entre le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 552 sont repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement).

***B. UNE RÉPARTITION NON MAÎTRISABLE ET EXCLUE DU CHAMP DE LA PERFORMANCE***

La présente mission constitue, conformément aux dispositions de l'article 7, précité, de la LOLF, une mission « spécifique », sans objectif de performance. Ses programmes, par conséquent, ne font l'objet d'aucun indicateur, et leur présentation n'est pas accompagnée d'un projet annuel de performances. De même, l'exercice budgétaire de 2006 est présenté dans un document annexe au projet de loi de règlement et non dans un rapport annuel de performances (RAP)

**Cette absence de mesure de la performance s'explique par la nature imprévisible de ces dépenses, indéterminées au moment du vote.** Ces crédits sont répartis en tant que de besoin en cours d'exercice, entre les autres missions, par programme, selon une procédure fixée par l'article 11 de la LOLF qui distingue les crédits des deux dotations.

- Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations (programme 551) sont répartis, par programme, par arrêté du ministre chargé des finances (LOLF, article 11, alinéa 2).

- Les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis, par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances (LOLF, article 11, alinéa 1<sup>er</sup>).

La direction du budget n'a donc aucune maîtrise de la répartition des crédits de ces dotations : **l'analyse de leur exécution budgétaire doit nécessairement tenir compte de cette spécificité.**

**Toutefois, il s'agit d'être vigilant afin que le caractère « hors-norme » de cette mission ne menace pas le principe de sincérité budgétaire.**

## **II. L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE**

Votre rapporteur spécial relève que, conformément aux « bonnes pratiques budgétaires » instaurées par le texte mais aussi « l'esprit » de la LOLF, **la dotation relative aux rémunérations publiques n'était pas valorisée, tous les crédits de rémunération des agents de l'Etat ayant été répartis dans les titres 2 des différentes missions.**

## A. DES TAUX DE CONSOMMATIONS CORRECTS

Votre rapporteur spécial rappelle que, dans la mesure où ces crédits représentent une dotation prévisionnelle, **ils n'ont pas vocation à être entièrement consommés**. Les taux d'exécution sont donc donnés à **titre informatif** et ne constituent pas à proprement parler, un élément de la mesure de la performance.

En outre, ce type de dépenses peut aussi être financé au moyen de la fongibilité des crédits à l'intérieur des programmes, du dégel des 5 % de crédits mis en réserve en début d'exercice budgétaire ou encore, en cas « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* », par la procédure de l'article 13 de la LOLF qui prévoit l'ouverture de crédits par décret d'avance.

### Exercice budgétaire 2006

(en millions d'euros)

Dotation	Inscrits en LFI 2006		Consommés en 2006		Taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>551 Provision relative aux rémunérations publiques</b>	0	0	0	0	0	0
<b>552 Dépenses accidentelles et imprévisibles</b>	463.113	111.113	410.620	80.291	<b>88,7 %</b>	<b>72,2 %</b>

#### 1. En matière de crédits de paiement (CP)

Sur les 111,11 millions d'euros votés en loi de finances initiale (LFI), 80,29 millions d'euros ont fait l'objet d'annulation, soit un **taux d'exécution de 72,27 %**.

Le document annexe au projet de loi de règlement précise que le premier décret portant annulation de crédits a été publié le 15 septembre 2006, ce qui avait conduit votre rapporteur spécial à s'inquiéter du taux de consommation nul affiché dans les réponses aux questionnaires budgétaires fournies avant l'examen de la loi de finances pour 2007. La direction du budget avait alors estimé que le reliquat des crédits de paiement non consommés se situerait, en fin d'exercice 2006, entre 50 et 80 millions d'euros. Finalement, ce reliquat représente moins de 31 millions d'euros.

A titre d'exemple, ces crédits ont permis le financement logistique de **l'évacuation des civils au Liban** (programme 151 « Français à l'étranger et étrangers de France » de la mission « Action extérieure de l'Etat ») pour 9,3 millions d'euros, le versement d'acomptes du **Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, suite à la sécheresse de 2006**

(programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ») pour 9 millions d'euros, ou encore l'abondement des crédits pour secours **d'extrême urgence aux victimes d'intempéries** (programme 128 « Coordination des moyens de secours » de la mission « Sécurité civile ») pour 2,8 millions d'euros.

## **2. En matière d'autorisations d'engagement (AE)**

Sur les 463,113 millions d'euros votés en LFI, 410,62 millions d'euros ont fait l'objet d'annulation, soit un **taux d'exécution de 88,7 %**. **Ce taux apparaît satisfaisant au vu du montant considérable qu'avait représenté la demande d'AE pour 2006, dont moins de 10 % seulement avaient été ouverts à la date du 31 août 2006.**

La majeure partie de ces AE (près de 283 millions d'euros) a été ouverte pour couvrir la transformation des anciennes autorisations de programmes en AE dans le cadre de la « **bascule** » entre les deux « **modes budgétaires** » (ordonnance organique de 1959 et LOLF) et a permis d'abonder ainsi une dizaine de programmes (parmi lesquels le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relation avec les collectivités territoriales »).

L'ouverture de 28,8 millions d'euros d'AE a également permis l'achèvement **d'opérations relatives au paiement des fournisseurs de la direction générale de l'aviation civile** (programme 225 « Transports aériens » de la mission « Transports »).

S'il apparaît clairement impossible de « prévoir l'imprévisible », l'analyse du **montant** de l'exécution budgétaire est délicate à critiquer. En revanche, plus problématique est **la nature** de la dépense, à savoir la réalité de son caractère imprévisible, qui peut constituer une atteinte au principe de sincérité budgétaire.

### ***B. UNE MAUVAISE UTILISATION DES CRÉDITS DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPREVISIBLES MENACE LE PRINCIPE DE SINCERITE BUDGETAIRE***

Votre rapporteur spécial met en garde contre les éventuels « détournements » dont cette dotation aurait pu faire l'objet, au moment des demandes prévisionnelles de crédits et lors de l'exécution budgétaire.

## **1. En loi de finances initiale pour 2006 : les incertitudes de la transition en mode LOLF**

Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2006<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial s'était étonné des 352 millions d'euros d'écart entre les AE et les CP. Ce montant avait été justifié par les aléas inévitables liés à **la mise en œuvre du premier budget en mode LOLF**.

Pour sa plus large part, cette surévaluation de la demande avait été imputée **aux frais de justice**, le principe de crédits limitatifs imposé par la LOLF ayant conduit à une prévision au titre de dépenses « accidentelles ». Votre rapporteur spécial s'était alors interrogé sur les raisons du « transit », par la présente mission, d'AE destinées à des dépenses relevant de la mission « Justice » et avait **mis en garde afin que la dotation ne serve pas à corriger des évaluations de crédits initiales insuffisantes** comme l'exigeait la sincérité budgétaire. Or, à la lecture du rapport d'exécution budgétaire, **aucune ouverture d'AE n'a bénéficié à un quelconque programme de la mission « Justice »**, les responsables de programme de ladite mission ayant parfaitement maîtrisé leurs crédits initiaux.

De surcroît, une autre partie de cette surévaluation des AE avait alors été imputée aux éventuelles défaillances de gestion, notamment au problème de transition comptable entre les anciennes autorisations de programme et les nouvelles AE, due à la bascule entre les deux modes budgétaires évoquée précédemment. Il apparaît finalement que **ces dépenses ont représenté plus de 60 % du montant des AE inscrits en loi de finances initiale**. Cette pratique, non conforme à l'objet de la dotation puisque concernant des opérations d'investissement pluriannuels et donc programmés, peut toutefois être **acceptée dans le contexte de mise en œuvre du premier budget en mode LOLF** et dans la mesure où le PLF 2007 a été construit sur des prévisions plus raisonnables (de l'ordre de 90 millions d'euros).

## **2. En exécution 2006 : le financement de certaines dépenses non accidentelles et prévisibles**

L'imputation inappropriée de certaines dépenses sur la dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles constitue une réelle atteinte au principe de sincérité budgétaire. Cette pratique a, du reste, été dénoncée par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006.

Il s'agit des dépenses de financement d'une partie de la contribution de l'Etat au **fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française** pour les années 2001 à 2003 (14 millions d'euros sur le programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » de la mission « Outre-mer ») ou

---

<sup>1</sup> *Loi de finances pour 2006 : annexe n° 99 au rapport général de M. Jean-Pierre Demerliat, fait au nom de la commission des finances : Provisions.*

encore de **l'accélération, décidée par le gouvernement, du financement du logement social outre-mer** via les opérateurs (8,4 millions d'euros sur le programme 123 « Conditions de vie en outre-mer » de la mission précitée) qui représente, en fait, le versement des arriérés de subvention de l'Etat aux organismes HLM d'outre-mer.

Votre rapporteur spécial considère que **ces crédits auraient dû être inscrits en LFI sur la mission « Outre-mer » ou, à tout le moins, être inscrits en loi de finances rectificative.**

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur spécial souligne que **l'absence de mesure de la performance** est liée aux spécificités de la mission « Provisions », mission **hors normes dont les crédits non maîtrisables ne s'identifient pas à une politique publique.**

S'agissant de l'exécution 2006, **l'imputation des défaillances budgétaires**, dans le contexte de la **mise en œuvre de la LOLF**, sur les crédits de la dotation, **ne devrait plus se reproduire à l'avenir.**

Enfin, votre rapporteur spécial met en garde contre **la menace au principe de sincérité budgétaire, et par voie de conséquence, à la LOLF elle-même, que constitue l'imputation de dépenses prévisibles et programmables sur la dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles de cette mission « Provisions ».**



## **MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »**

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

	<i>Pages</i>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION .....</b>	<b>300</b>
A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA LOI DE PROGRAMME POUR LA RECHERCHE.....	301
B. PLUSIEURS RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES (RAP) DEVRONT ÊTRE SENSIBLEMENT AMÉLIORÉS.....	302
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES .....</b>	<b>303</b>
A. LE PROGRAMME « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE ».....	303
B. LE PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE ».....	308
C. LE PROGRAMME « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES ».....	311
D. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES ».....	313
E. LE PROGRAMME « RECHERCHE SPATIALE ».....	316
F. LE PROGRAMME « ORIENTATION ET PILOTAGE DE LA RECHERCHE » .....	318
G. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET DE LA POLLUTION ».....	320
H. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE » .....	323
I. LE PROGRAMME « RECHERCHE INDUSTRIELLE » .....	325
J. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT ».....	327
K. LE PROGRAMME « RECHERCHE DUALE » .....	329
L. LE PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE » .....	332
M. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES ».....	334

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission « Recherche et enseignement supérieur » est composée de **13 programmes** : « Formations supérieures et recherche universitaire », « Vie étudiante », « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », « Recherche spatiale », « Orientation et pilotage de la recherche », « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions », « Recherche dans le domaine de l'énergie », « Recherche industrielle », « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat », « Recherche duale (civile et militaire) », « Recherche culturelle et culture scientifique », « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire de ces programmes pour l'année 2006.

### Recherche et enseignement supérieur Présentation des crédits 2006 par programme

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Ouverts	Consommés	LFI	Ouverts	Consommés
Formations supérieures et recherche universitaire	9 907,41	10 263,94	10 009,16	10 096,58	10 143,57	10 116,20
Vie étudiante	1 738,41	1 795,68	1 795,25	1 738,41	1 795,68	1 795,06
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 601,65	3 583,16	3 099,54	3 601,65	3 583,16	3 583,16
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 136,79	1 112,26	968,87	1 136,79	1 112,26	1 112,26
Recherche spatiale	1 243,19	1 239,30	1 239,30	1 243,19	1 239,30	1 239,30
Orientation et pilotage de la recherche	376,98	383,22	379,98	383,22	385,26	382,15
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	278,75	268,07	265,47	278,75	268,07	265,47
Recherche dans le domaine de l'énergie	253,83	1 796,73	1 785,06	654,68	1 797,53	1 785,86
Recherche industrielle	275,07	614,17	328,10	524,77	530,02	524,96
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	401,03	398,51	360,97	390,95	381,96	381,41
Recherche duale (civile et militaire)	200,00	198,11	198,11	200,00	198,11	198,11
Recherche culturelle et culture scientifique	147,50	144,40	140,52	147,25	143,97	143,66
Enseignement supérieur et recherche agricoles	259,96	252,63	249,56	261,74	251,64	249,12

Source : projet de loi de règlement du budget 2006, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

### **A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA LOI DE PROGRAMME POUR LA RECHERCHE**

Cette exécution montre que **l'Etat a plus que tenu les engagements financiers qu'il a pris à l'égard de la communauté scientifique lors de la discussion du projet de loi de programme pour la recherche**<sup>1</sup>. En effet, aux termes de l'annexe de programmation de cette loi, la mission (hors programme « Vie étudiante », lequel ne comprend pas de crédits de recherche) devait bénéficier, pour l'année 2006, de crédits d'un montant de 18.950 millions d'euros. Or, les tableaux d'exécution font apparaître que **le chiffre final, pour ce périmètre, s'est établi à 19.981,7 millions d'euros**. Encore faut-il noter que le programme « Vie étudiante » lui-même affiche, en exécution, une hausse de 3,2 % de ses crédits de paiement (CP) par rapport à 2005.

**Votre rapporteur spécial se félicite de l'ampleur de cet effort financier, dont la nécessité n'est contestée par personne.**

Il se réjouit, en outre, du fait que **le financement public de la recherche par projet a également suivi cette tendance**. Ainsi, **les crédits d'intervention versés par l'Etat à l'Agence nationale de la recherche (ANR) et à OSEO-ANVAR**<sup>2</sup> **se sont élevés à** respectivement 590 millions d'euros et 144 millions d'euros, soit un total de **734 millions d'euros**. Rappelons que l'annexe de programmation de la loi du 18 avril 2006 précitée prévoyait une dépense de 630 millions d'euros à ce titre en 2006. Votre rapporteur spécial regrettera simplement le caractère extra-budgétaire, et donc peu lisible, de ces financements. En effet, pour répondre aux besoins de l'ANR et d'OSEO-ANVAR en 2006, le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Participations financières de l'Etat » a été sollicité le 30 décembre 2005, pour un versement exceptionnel juste avant la pleine entrée en vigueur de la LOLF.

En revanche, selon l'estimation figurant dans l'annexe « Recherche et enseignement supérieur » du présent projet de loi de règlement, **la dépense fiscale associée au crédit d'impôt recherche CIR ne s'élèverait qu'à 730 millions d'euros en 2006**, bien loin de l'objectif de 1.290 millions d'euros de la loi de programme précitée. La révision du plafond de ce crédit d'impôt, de 10 à 16 millions d'euros, par l'article 91 de la loi de finances rectificative pour 2006 devrait contribuer à la montée en puissance de ce dispositif, dans l'attente d'un nouveau renforcement annoncé par l'actuel gouvernement. **Votre rapporteur spécial rappelle, en tout état de cause, la nécessité de développer fortement l'effort privé en matière de recherche et développement (R&D)**, qui devrait représenter les deux tiers de

---

<sup>1</sup> Devenue depuis la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006.

<sup>2</sup> Dont notre ancien collègue Maurice Blin a critiqué la gestion jusqu'à la formation du groupe OSEO dans le rapport d'information n° 220 (2006-2007), « L'ANVAR : une gestion à l'envers ».

l'augmentation des dépenses nationales selon les objectifs de la stratégie de Lisbonne déclinés au Conseil européen de Barcelone<sup>1</sup>.

***B. PLUSIEURS RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES (RAP) DEVRONT ÊTRE TRÈS SENSIBLEMENT AMÉLIORÉS***

Comme notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances, l'a indiqué dans le tome I du présent rapport, et comme cela sera détaillé *infra* dans le cadre de l'étude des différents programmes, **plusieurs RAP de la mission figurent parmi les moins aboutis de l'ensemble des missions de l'Etat.**

Ainsi et de façon non exhaustive :

- aucun indicateur du programme 194 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ne comportait de prévision pour l'année 2006 dans le projet annuel de performances (PAP) et aucun n'est renseigné dans le RAP ;

- pour ce qui concerne le programme 191 « Recherche duale », aucun des 5 indicateurs ne comportait de prévision pour 2006, ni d'ailleurs la moindre donnée passée ni la moindre cible à atteindre. Un indicateur est toutefois renseigné dans le présent RAP ;

- sur les 15 indicateurs du programme 172 « Orientation et pilotage de la recherche », 13 ne comportaient aucune prévision pour 2006, seuls 3,3<sup>2</sup> sont renseignés dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement. De plus, aucun résultat n'est au moins aussi bon que la prévision pour 2006.

En outre, **la qualité des commentaires des gestionnaires de programmes accompagnant la présentation des résultats est très variable.**

**Votre rapporteur spécial souhaite vivement que des progrès notables de la qualité des RAP puissent être enregistrés dès le projet de loi de règlement pour 2007.** La responsabilité et la culture de la performance doivent en effet être le corollaire de l'effort financier que consent la Nation à l'égard de son enseignement supérieur et de sa recherche.

---

<sup>1</sup> Extrait des conclusions de la présidence du Conseil européen de Barcelone (15 et 16 mars 2002) : « Le Conseil européen (...) considère que l'ensemble des dépenses en matière de R&D et d'innovation dans l'Union doit augmenter, pour approcher 3 % du PIB d'ici 2010. Les deux tiers de ce nouvel investissement devraient provenir du secteur privé ».

<sup>2</sup> Certains indicateurs sont composés de sous-indicateurs, qui ont alors été pondérés. C'est pourquoi le nombre d'indicateurs respectant un critère donné peut ne pas être entier.

## II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

Le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » est scindé en 16 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

#### Présentation des crédits 2006 par action

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 068,57	1 920,84	2 068,57	1 920,82
02 Formation initiale et continue de niveau master	1 787,40	1 805,92	1 787,40	1 805,91
03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	485,31	160,93	485,09	160,96
04 Etablissements d'enseignement privés	50,39	50,14	50,39	50,14
05 Bibliothèques et documentation	372,11	494,31	372,11	493,81
06 Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	784,12	581,08	784,59	581,08
07 Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	413,20	254,80	413,49	254,80
08 Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	429,79	410,46	430,29	410,52
09 Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes technologies	1,26	12,26	1,26	12,26
10 Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	119,25	131,51	119,39	131,51
11 Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	925,24	632,08	925,62	632,09
12 Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	176,41	175,99	174,62	242,16
13 Diffusion des savoirs et musées	79,76	112,13	79,76	112,13
14 Mobiliers	752,62	997,72	969,41	1 036,70
15 Pilotage et support du programme	746,98	1 327,42	746,98	1 327,32
16 Dotations globalisées aux établissements publics d'enseignement supérieur	747,90	941,57	747,90	944,00
<b>Total</b>	<b>9,94</b>	<b>10,01</b>	<b>10,16</b>	<b>10,12</b>

Sources : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

Le programme « *Formations supérieures et recherche universitaire* » est le **programme le plus important de la mission** puisqu'il regroupe environ la moitié des crédits

### **1. La lisibilité des résultats de gestion perturbée par de nombreux problèmes d'imputation**

**Le montant des dépenses nettes exécutées s'élève à 10,12 milliards d'euros**, soit + 0,2 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. 99,7 % des crédits disponibles ont été consommés. La réserve de précaution a été levée en octobre 2006, diminuée des crédits ayant servi à financer les mesures contre la grippe aviaire et le chikungunya.

#### *a) Les dépenses de personnel*

S'agissant des **dépenses de personnel, qui représentent 75,4 % des crédits consommés**, votre rapporteur spécial note **un solde positif à hauteur de 31,54 millions d'euros**, entre la prévision de la loi de finances initiale et l'exécution. Ce solde résulte d'une faible évolution du GVT ainsi que d'une **erreur d'imputation** de la dépense correspondant aux cotisations patronales relatives aux heures complémentaires effectuées par les agents non titulaires à hauteur de **21,74 millions d'euros**. Cette somme a fait l'objet **d'une mesure de fongibilité asymétrique** vers le titre 3, afin que la dotation globale des établissements puisse être abondée en conséquence.

#### *b) Les dépenses hors personnel : des difficultés d'imputation*

Le montant des crédits hors dépenses de personnel ouvert par la loi de finances initiale a été abondé à plusieurs reprises, **augmentant la masse de crédits disponible de 2,3 %**. Il s'agit notamment des ouvertures de crédits de fonds de concours au titre des contrats de plan Etat-région (+ 42,3 millions d'euros de crédits de paiement).

Toutefois, **l'élément essentiel concerne, pour cette première année d'exécution en mode LOLF, les nombreuses difficultés d'imputation. Cette situation a compliqué la lecture des résultats de gestion. Le tableau présenté ci-dessus retrace ces écarts.**

Selon le rapport annuel de performances, plusieurs raisons ont amené les gestionnaires à ne pas respecter les imputations prévues :

- des raisons pratiques, notamment afin de « faciliter » la mise en paiement de certaines dépenses ;

- des décisions de gestion permettant de mettre en avant une certaine cohérence notamment par exemple dans le regroupement des primes de responsabilité pédagogiques ou des crédits destinés au Muséum d'histoire naturelle ;

- des difficultés techniques et des erreurs d'imputation.

**Compte tenu de l'importance de ce programme au sein de la mission, votre rapporteur spécial regrette cet état de fait, mais il ne néglige pas les difficultés qu'a pu poser cette première année d'exécution en mode LOLF. Il espère que l'exécution 2007 sera davantage aux « normes ».**

## **2. La sous-consommation des emplois**

L'examen de l'évolution des emplois fait apparaître une sous-consommation de 1.058 ETPT, soit 0,8 % des emplois temps plein travaillé (ETPT) budgétés en loi de finances initiale.

**Votre rapporteur spécial note que sur ces 1.058 emplois non consommés, 93,2 % concerne des emplois relevant de la catégorie « enseignants chercheurs ». Le rapport annuel de performances indique que « cette sous-consommation résulte principalement d'une vacance « frictionnelle », inhérente aux modalités de gestion et de recrutement des personnels ».**

A cet égard, **votre rapporteur spécial se félicite des dispositions adoptées dans le projet de loi relatif aux libertés des universités, actuellement en cours d'examen par le Parlement, qui permettront une plus grande souplesse dans le recrutement. Il s'agit, en effet, de mettre en place une gestion plus réactive des emplois mieux adaptée à la mobilité nécessaire au monde universitaire.**

### 3. Les opérateurs du programme

Le présent programme comprend de nombreux opérateurs puisque cette catégorie couvre notamment les universités, les IUFM, les écoles normales supérieures, les écoles d'ingénieurs et un certain nombre d'établissements.

**Votre rapporteur spécial souhaite mettre en avant le manque de fiabilité des remontées financières en provenance des opérateurs signalé par le rapport annuel de performances.** Cet état de fait a conduit le ministère à engager des actions sur le système d'informations et réfléchir à des nouvelles procédures de dialogue avec ses opérateurs.

Votre rapporteur spécial souligne **l'importance de ce sujet au moment où l'on souhaite mettre en place la dotation globale au profit des universités** Il est primordial que le système d'information soient opérants aussi bien pour la remontée d'information au ministère que pour la propre gestion des établissements.

### 4. Evaluation de la performance, des marges de progression sensibles

Le programme « *Formation supérieures et recherche universitaire* » compte 13 objectifs auxquels sont rattachés 30 indicateurs.

**21 indicateurs n'affichent aucun résultat pour 2006, soit 70 % des indicateurs. La disponibilité des résultats est un sujet de préoccupation pour votre rapporteur spécial** qui relève que, par définition, certains indicateurs ne sont communiqués que deux ans après la réalisation, tels que l'indicateur relatif au pourcentage de jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur, ou l'indicateur relatif à l'attractivité des opérateurs du programme.

**L'absence de renseignement pour 2006 limite l'exercice d'évaluation notamment par rapport à des prévisions affichées.**

4 objectifs sur 13 peuvent seulement faire l'objet de commentaires.

S'agissant de **l'objectif relatif à l'amélioration de la réussite à tous les niveaux de formation**, on peut noter la **modestie de l'augmentation** du pourcentage de bacheliers technologiques ou professionnels dans les filières courtes professionnalisées entre 2005 et 2006, qui ne permet d'atteindre les prévisions. **Votre rapporteur spécial espère que les mesures prises en faveur de l'orientation active et de la place des bacheliers technologiques dans ces filières porteront rapidement leurs fruits.** Toutefois, il relève que

le pourcentage de bacheliers technologiques ne progresse pas ou peu, contrairement au pourcentage de bacheliers professionnels. Il s'interroge sur les conséquences de ces évolutions au regard des objectifs du présent programme.

Concernant **l'objectif relatif à la maîtrise de l'offre de formation**, votre rapporteur spécial remarque que le pourcentage de sites secondaires dont le nombre d'étudiants est inférieur à 100 a diminué au-delà des prévisions, et que le nombre de regroupement d'écoles d'ingénieurs est passé de 2 à 3 conformément aux prévisions. Enfin, la part des mentions à faible effectif en master a enregistré une forte diminution (4 points de baisse), ce qui témoigne d'un resserrement de l'offre de formation mais aussi d'une réflexion sur ce que cette offre doit être. **Globalement, les résultats indiquent une réalisation satisfaisante de cet objectif, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.**

L'objectif concernant **l'accroissement de l'attractivité internationale de l'offre française de formation et son intégration dans le système européen et mondial** appelle également des appréciations plutôt favorables, puisque notamment la part des étudiants étrangers inscrits en master et doctorat augmente. En outre, au vu des chiffres 2004 et 2005, la réussite de ces étudiants se serait également accrue.

Enfin, concernant **l'objectif lié à l'optimisation de l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche**, votre rapporteur spécial note que l'amélioration des conditions d'accueil en bibliothèque progressent, mais à un rythme inférieur aux prévisions.

## B. LE PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE »

Le programme « Vie étudiante » est scindé en 4 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

### Présentation des crédits 2006 par action

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Aides directes	1 382,48	1 453,26	1 382,48	1 452,97
02 Aides indirectes	227,21	195,27	227,21	195,25
03 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	75,59	74,57	75,59	74,69
04 Pilotage et animation du programme	59,13	72,14	59,13	72,14
<b>Total</b>	<b>1,74</b>	<b>1,80</b>	<b>1,74</b>	<b>1,80</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

### 1. La forte augmentation des dépenses d'intervention soulève la question de la liquidation des bourses

Le montant des dépenses nettes exécutées s'élève à **1,80 milliards d'euros**, soit + 3 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiales. 99,9 % des crédits disponibles ont été consommés.

Cette augmentation est concentrée sur les **dépenses d'intervention**, dont la consommation (1,44 milliard d'euros) est supérieure de 6,2 % aux crédits initialement prévus. Deux facteurs expliquent cette situation :

- la mise en place de la nouvelle allocation d'installation étudiante (ALINE) pour la rentrée universitaire 2006, non prévue en loi de finances initiales, et qui a fait l'objet pour son financement d'un décret d'avance ouvrant 18,73 millions d'euros ;

- l'amélioration de la gestion des bourses sur critères sociaux par le CROUS entraînant un décalage de trésorerie et la nécessité de financer fin 2006 des bourses habituellement payées en début d'année. Cette situation a donné lieu à un abondement de **62,96 millions d'euros** des crédits de bourses, financé à hauteur de 54,4 % par des crédits en provenance d'autres programmes, et à hauteur de 45,6 % par une réorganisation interne des crédits du programme. **Votre rapporteur spécial note que la solidarité à l'intérieur de la mission a pleinement joué.**

Comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats de l'exécution budgétaire 2006, « *depuis plusieurs exercices, un besoin de financement apparaît en fin d'exercice sur les dépenses d'intervention, qui pose le problème de l'efficience de la gestion budgétaire. Ainsi, la part des étudiants ayant perçu le premier versement de leur bourse avant le 30 novembre s'est dégradée entre 2003 et 2005, passant de 85,2 % à 81,4 %, avant de remonter à 83,1 % en 2006. En outre, le report de charges sur l'exercice suivant s'élève à 52,5 millions d'euros fin 2006, dont 39,4 millions d'euros considérés comme structurels par la DGES en raison d'une validation tardive des dossiers.* » La Cour des comptes relève que la situation ne devrait pas être sensiblement meilleure compte tenu du montant des crédits de paiement prévu par la loi de finances initiales pour 2007.

**Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à cette question lors de l'examen du PLF 2008 et s'engage à interroger le ministère sur les mesures prises pour améliorer cet état de fait.**

## **2. Des résultats décevants**

Le programme compte 9 indicateurs répartis entre 4 objectifs. **5 indicateurs ne proposent aucun résultat pour l'exécution 2006.**

**Seuls deux objectifs, et non des moins importants, peuvent être évalués.**

S'agissant de l'objectif « *promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur* », **votre rapporteur spécial souhaite faire les remarques suivantes :**

- **premièrement, il regrette que l'indicateur relatif au taux de réussite des boursiers ne soit pas encore disponible ;**

- **deuxièmement, mais il a déjà eu l'occasion de le souligner, il juge préoccupant le taux de paiement des bourses pour les mois de novembre et décembre. Il souhaite que l'amélioration enregistrée en 2006, qui est loin d'atteindre la cible fixée, pourra être confirmée en 2007 ;**

- **troisièmement, il relève que les variations enregistrées concernant l'évolution de la représentation des origines socioprofessionnelles des étudiants selon le niveau de formation ne sont pour l'instant pas significatives, un recul d'au moins deux ans étant nécessaire.**

Concernant l'objectif « *améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts* », votre rapporteur spécial note :

- **la stagnation des résultats afférents à la couverture des besoins de logements**, l'indicateur enregistrant les mêmes chiffres en 2006 qu'en 2005, les objectifs n'étant pas atteints. **Votre rapporteur spécial s'étonne de cette absence de progression** alors même qu'il existe une programmation particulière en matière de logement étudiant liée à la mise en œuvre du « plan Anciaux »<sup>1</sup>. Le rapport annuel de performances indique que les effets dudit plan devraient se traduire en 2007.

**Votre rapporteur spécial reste attentif sur cette question, sur laquelle il a déjà eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises. Il rappelle qu'il est favorable à ce que la construction, la rénovation, voire l'entretien et la gestion des bâtiments affectés au logement étudiant soient confiés à des professionnels dont c'est le métier.** Il estime qu'il appartient au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de se recentrer sur son cœur de métier (enseignement et recherche), qui ne comprend pas, selon lui, le logement étudiant.

- votre rapporteur spécial s'interroge, s'agissant du coût de fonctionnement par lit, sur la différence entre l'objectif et le coût réalisé, et la prise en compte respective par chacun des indicateurs du coût complet.

---

<sup>1</sup> *Le plan Anciaux a été lancé en 2004. Il s'agit d'un plan gouvernemental pour le développement du logement étudiant, prévoyant sur dix ans la réhabilitation de 70.000 chambres en résidences traditionnelles ainsi que la construction de 50.000 places nouvelles.*

**C. LE PROGRAMME « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »**

Le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » est scindé en 10 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	1 051,65	1 018,38	1 051,65	1 038,19
02 Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	455,86	451,82	455,86	451,82
03 Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	490,84	487,54	490,84	487,54
04 Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	296,40	304,49	296,40	304,49
05 Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	264,77	264,59	264,77	264,59
06 Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	277,51	276,34	277,51	276,34
07 Recherches interdisciplinaires et transversales	52,80	52,22	52,80	52,22
08 Information scientifique et technique	48,83	48,68	48,83	48,68
09 Très grandes infrastructures de recherche	200,11	198,04	200,11	198,04
10 Moyens généraux et d'appui à la recherche	462,88	2,55	462,88	461,26
<b>Total</b>	<b>3,60</b>	<b>3,10</b>	<b>3,60</b>	<b>3,58</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

**1. Une exécution globalement conforme au vote du Parlement**

L'exécution de ce programme a bien respecté le vote du Parlement. Il est vrai que, portant la subvention de l'Etat aux « grands » organismes publics de recherche, il n'a que peu été mis à contribution dans le cours de l'exercice 2006. Ainsi, la consommation des crédits atteint 3.583,2 millions d'euros pour un montant voté en LFI de 3.601,6 millions d'euros, soit **un taux d'exécution de 99,5 %**.

Seul un décret de virement en date du 13 novembre 2006 a légèrement minoré les crédits de ce programme.

Votre rapporteur spécial souligne que **la hausse des crédits consommés de 4,7 % par rapport à 2005 illustre bien l'effort de l'Etat en faveur de la recherche publique**. S'effectuant en parallèle de la montée en puissance de la recherche par projets que symbolise l'Agence nationale de la

recherche (ANR), cette augmentation illustre bien que **les projets n'ont pas remplacé les établissements publics de recherche mais ont constitué un complément.**

## **2. Un rapport annuel de performances totalement vide**

**Le RAP de ce programme pourtant essentiel est complètement inabouti : sur les 10 indicateurs retenus, nul ne comportait de prévision pour l'année 2006 et, de fait, nul n'est renseigné dans l'annexe « Recherche et enseignement supérieur » du présent projet de loi de règlement.**

Votre rapporteur spécial constate, certes, que le ministère a, malgré tout, analysé les « résultats » (soit par des commentaires méthodologiques, soit par des « pronostics » ou analyses tendanciennes).

Il n'empêche que **cette vacuité complète est préoccupante et peut introduire le doute quant à la force de la « culture du résultat » prévalant au sein du programme et de certains de ces opérateurs.** Il est donc nécessaire d'enregistrer des améliorations rapides et significatives de ce point de vue.

De façon générale, il est important de souligner que votre commission, à l'unisson du **Sénat**, tout comme le gouvernement, **est bien conscient de la nécessité de doter la recherche publique nationale de moyens financiers conséquents.** Tel est d'ailleurs le sens de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006. **Mais les pouvoirs publics doivent être sûrs que cet investissement ne sera pas noyé dans la technostructure et sera payant pour le pays.**

Ces premières mesures encourageantes ont été prises, comme la création de l'Agence d'évaluation de la recherche et d'enseignement supérieur (AERES), qui vise à réformer un système d'évaluation largement obsolète. Mais, sans faire de « fétichisme des indicateurs », **une montée en puissance de la qualité du RAP (et des résultats mesurés) serait un symbole heureux de l'appropriation des principes de la LOLF par les gestionnaires du programmes et par ses opérateurs.**

**D. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »**

Le programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » est scindé en 8 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Recherches scientifiques et technologiques sur les ressources, les milieux et leur biodiversité	202 715	198 491	202 715	198 491
02 Recherches scientifiques et technologiques sur les systèmes de production et de transformation associés	228 384	228 067	228 384	228 067
03 Recherches scientifiques et technologiques sur les systèmes socio-économiques associés	98 213	96 241	98 213	96 241
04 Recherches scientifiques et technologiques sur l'alimentation, ses produits et leurs effets sur le bien-être	114 221	114 506	114 221	114 506
05 Recherches scientifiques et technologiques pour la sécurité alimentaire, sanitaire, environnementale et sur les risques naturels	140 418	139 343	140 418	139 343
06 Diffusion, transfert et valorisation des connaissances scientifiques, des technologies et des compétences	65 110	64 952	65 110	64 952
07 Conception et gestion d'infrastructures pour la recherche et l'appui aux politiques publiques	63 654	50 830	63 654	50 830
08 Moyens généraux	224 066	76 439	224 066	219 823
<b>Total</b>	<b>1 136 781</b>	<b>968 869</b>	<b>1 136 781</b>	<b>1 112 253</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

**1. L'intégralité des crédits disponibles a été consommée en 2006**

Le présent programme a la particularité de ne comporter aucune dépense de personnel, puisqu'il ne regroupe que les subventions pour charges de service public liées aux différents opérateurs du programme (titre 3), à savoir : le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF), le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

**97,8 % des crédits** de paiement et des autorisations d'engagements ouverts par la loi de finances initiales **ont été mis à disposition du gestionnaire du programme**. La **réserve de précaution** (56,84 millions d'euros) constituée en 2006 par application de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a en effet fait **l'objet d'un dégel à hauteur de 56,8 %**.

**La totalité des crédits de paiement disponibles a été consommée. En revanche, on note une sous-consommation des autorisations d'engagement à hauteur de 87,1%**. Cette situation s'explique par un report d'autorisations d'engagement de 2005 en gestion 2006. Les autorisations d'engagement non consommées à la fin 2006 ont été annulées.

La régulation budgétaire a concerné notamment deux points :

- d'une part, **la prise en compte du niveau très positif des fonds de roulement de certains établissements** (IRD et CEMAGREF), ce qui a conduit à réduire la subvention de fonctionnement desdits organismes à hauteur de 7,3 millions d'euros ;

- d'autre part, **la régularisation des conditions d'assujettissement à la TVA de l'IFREMER** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, qui a débouché sur l'annulation de 19,22 millions d'euros de crédit pour cet organisme, 18,73 millions d'euros ont abondé le programme 231 « Vie étudiante ».

Le tableau ci-dessous indique le montant de subvention accordée à chaque organisme au titre du programme 187.

#### Répartition des subventions pour charges de service public

(en millions d'euros)

Action	INRA	CEMAGREF	IRD	CIRAD	IFREMER	BRGM
1	74,4	12,9	46,7	20,6	32,2	11,6
2	147,1	9,2	15,1	29,9	16,3	10,4
3	49	3,2	14,7	10,8	18,5	0
4	105,5	0	2,5	6,5	0	0
5	82,5	5,3	24,5	17,5	2,5	6,9
6	15,6	1,4	24,8	7,7	5,7	8,3
7	0	0	4,2	0	38,9	7,7
8	102,7	11	37,2	31,2	26,4	11,2
<b>Total</b>	<b>576,8</b>	<b>43</b>	<b>169,7</b>	<b>124,2</b>	<b>140,5</b>	<b>56,1</b>

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

## **2. Une performance moyenne du programme**

Le présent programme compte 11 indicateurs rattachés à 5 objectifs. **Seulement 3 indicateurs sont renseignés au titre de la gestion 2006 et soumis à une prévision 2006.**

**Les résultats sont supérieurs ou conformes aux attentes pour deux indicateurs** : proportion des ETP annuels consacrés par les établissements du programme aux expertises, avis et production de données pour des donneurs d'ordre publics, et intensité du partenariat scientifique et technologique des opérateurs du programme avec les pays du sud.

**En revanche, l'efficience de la politique de valorisation est moins élevée que prévue**, le ratio produits des redevances sur brevets ou assimilés/frais de propriété intellectuelle étant de 3,6 en 2006 contre une cible fixée à 4. Toutefois, ce résultat est meilleur qu'en 2005.

L'examen des autres indicateurs témoigne notamment de l'augmentation du nombre de publications scientifiques, ce dont se félicite votre rapporteur spécial car il s'agit d'un élément de reconnaissance internationale.

**Enfin, votre rapporteur spécial note que les opérateurs du programme sont investis dans les nouvelles structures de recherche et de partenariat**, ce dont il se réjouit : participation aux pôles de compétitivité, gestion de programmes pour le compte de l'ANR, labellisation Carnot obtenue pour le CEMAGREF et le BRGM, participation à des réseaux thématiques de recherche avancés.

**E. LE PROGRAMME « RECHERCHE SPATIALE »**

Le programme « Recherche spatiale » est scindé en 7 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Développement de la technologie spatiale au service de la science	157,81	157,81	157,81	157,81
02 Développement de la technologie spatiale au service de l'observation de la terre	102,81	102,81	102,81	102,81
03 Développement de la technologie spatiale au service de la recherche en sciences de l'information et de la communication	94,27	94,27	94,27	94,27
04 Maîtrise de l'accès à l'espace	424,42	429,42	424,42	429,42
05 Maîtrise des technologies orbitales et de l'innovation technologique	300,76	300,76	300,76	300,76
06 Moyens généraux et d'appui à la recherche	126,53	122,64	126,53	122,64
07 Développement des satellites de météorologie	36,59	31,59	36,59	31,59
<b>Total</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

**1. Une exécution conforme au vote du Parlement... mais une vision des engagements qui demeure imparfaite**

Le projet de loi de finances prévoyait des crédits d'un montant de 1.248,2 millions d'euros en AE et en CP. **La loi de finances initiale pour 2006 a ouvert 1.243,2 millions d'euros en AE et en CP**, après la prise en compte des mesures gouvernementales en faveur des banlieues et de la revalorisation des allocations de recherche. Cet amendement a été imputé au stade de la loi de finances initiale sur l'action 4 du programme au titre de la subvention pour charges de service public du Centre national d'études spatiales (CNES).

**L'exécution est très proche du vote du Parlement puisque les crédits consommés s'élèvent à 1.239,3 millions d'euros.** Seul un décret de virement en date du 13 novembre 2006 a eu pour objet d'annuler un montant de 3,9 millions d'euros en AE et en CP. **Les crédits servent à financer le CNES ainsi que la participation de la France à l'Agence spatiale européenne (ESA) et au programme météorologique européen EUMETSAT ;** le CNES et Météo France sont chargés de représenter la France respectivement au sein de l'ESA et d'EUMETSAT.

Votre rapporteur spécial, tout en reconnaissant la qualité technique de la recherche, du développement et de l'innovation français dans ce domaine-clé qu'est l'espace, rejoint toutefois la Cour des comptes<sup>1</sup> pour :

- d'une part, **regretter la présentation des crédits demandés n'établissant pas de distinction entre AE et CP**. S'agissant de l'espace, domaine dans lequel tous les programmes sont pluriannuels, **cette présentation revient à tronquer l'information due au Parlement**. Il convient donc d'y porter remède au plus vite ;

- d'autre part, **souhaiter obtenir des précisions quant à l'évolution de la dette du CNES à l'égard de l'ESA**. En effet, la Cour des comptes souligne, dans son rapport particulier précité, que « *les décisions nouvelles prises en 2004 et 2005 sur le programme national et les besoins financiers liés aux contributions à l'ESA relancent le rythme des engagements du CNES. De fait il est d'ores et déjà constaté un décalage dans le plan de résorption de la dette vis-à-vis de l'ESA* ». Le souvenir de la crise de surprogrammation du CNES en 2002 doit amener chacun des acteurs à suivre cette question avec la plus grande attention.

## **2. Une mesure de la performance qui reste à améliorer**

**Le RAP du programme demeure perfectible**. En effet, **sur 10 indicateurs, 5 ne comportaient pas de prévision pour 2006 dans le PAP 2006 et seuls 4 sont renseignés** dans le document annexé au présent projet de loi de règlement (**dont 2 sont au moins aussi bons que la prévision**).

Ainsi, non seulement des indicateurs mesurant la production et la reconnaissance scientifique des chercheurs français ne sont-ils pas renseignés (comme dans d'autres programmes de la mission) mais aussi d'autres indicateurs plus « tangibles » et dont votre rapporteur spécial espérait d'ores et déjà trouver les résultats : c'est par exemple le cas de l'indicateur mesurant le chiffre à l'exportation de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des 5 dernières années.

Votre rapporteur spécial enregistre toutefois **les chiffres encourageants concernant le succès commercial d'Arianespace**. Cette entreprise a pris 43 % du marché « ouvert » des lancements de satellites en 2006 (l'objectif, ambitieux, pour 2008 s'établissant à 50 %). De plus, Ariane 5 a engendré un chiffre d'affaires rapporté à la masse total « *equivalent geostationary transfer orbit* » de 22.400 euros par kilogramme, en nette progression par rapport à 2004 et 2005 (la cible 2008 est de 15.500 euros par kilogramme) ; le plus grand nombre de lancements a ainsi permis de diluer les coûts fixes, ce qui montre bien que le souvenir de l'échec initial d'Ariane 5 tend à s'estomper.

---

<sup>1</sup> Rapport particulier sur les comptes et la gestion du CNES, délibéré le 13 décembre 2006.

**Il s'agira d'améliorer dans les plus brefs délais le taux de renseignement des indicateurs afin de donner au Parlement une vision plus complète de la performance de ce programme.**

**F. LE PROGRAMME « ORIENTATION ET PILOTAGE DE LA RECHERCHE »**

Le programme « Orientation et pilotage de la recherche » est scindé en 4 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Pilotage et animation du programme et de la mission	14,73	15,01	14,73	13,79
02 Actions incitatives et soutien à l'innovation	16,58	13,25	16,76	13,71
03 Formations à et par la recherche (allocataires, CIFRE, CORTECHS, postdoctorants)	343,35	343,82	343,35	345,69
04 Renforcement des liens entre science et société - diffusion de la culture scientifique et technique	2,33	7,90	2,33	8,97
<b>Total</b>	<b>0,38</b>	<b>0,38</b>	<b>377,17</b>	<b>0,38</b>

Source : projet de loi de règlement du budget 2006, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

Avant de débiter l'analyse de l'exécution du budget 2006 relatif au **présent programme**, il convient de rappeler que celui-ci **a été supprimé au cours de la discussion de la loi de finances pour 2007 par un amendement de votre rapporteur spécial et de notre ancien collègue Maurice Blin**, déposé au nom de votre commission des finances. En effet, **l'inadéquation entre les crédits affichés, les moyens réellement mis en œuvre à sa poursuite et les objectifs qui lui étaient assignés (voir *infra*) ne le rendaient pas significatif** dans le cadre de la LOLF.

**1. Une consommation affectée par les mesures en faveur des allocations de recherche**

Dans le format 2006, **les deux tiers des crédits de ce programme étaient utilisés afin de régler les allocations de recherche** versées aux doctorants. Il s'agit d'un contrat de travail de droit public de 3 ans prévoyant un montant forfaitaire d'allocation. Le nombre d'allocataires s'est élevé à 11.460 ETPT en 2006 pour un plafond d'emplois de 11.850 ETPT.

**Ces dépenses, comptabilisées en dépenses de personnel (titre 2), ont sensiblement augmenté :**

- d'une part entre le projet de loi de finances et la loi de finances initiale (passage de 257,7 à 274,3 millions d'euros) afin de **financer la revalorisation de 8 % des allocations de recherche au 1<sup>er</sup> janvier 2008** décidée dans le cadre du pacte gouvernemental pour la recherche ;

- d'autre part, plus marginalement, de 274,3 millions d'euros à une consommation finale de 277,2 millions d'euros en raison de l'augmentation de 0,5 % desdites allocations. En effet, selon les dispositions de l'article 6 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, *« les allocations de recherche sont indexées sur l'évolution des rémunérations de la fonction publique »*.

Il est à noter que, conformément aux recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), **les allocations de recherche ont été transférées au programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.**

La consommation des dépenses hors personnel a été, globalement conforme aux crédits votés en loi de finances, du fait de plusieurs mouvements contradictoires (**consommation de 105 millions d'euros de CP, dont 5,2 millions d'euros de reports de crédits, pour 102,9 millions d'euros de crédits votés**).

Outre les dépenses de fonctionnement des divers organismes d'orientation et de pilotage de la recherche (Haut conseil de la science et de la technologie, Agence nationale de la recherche, etc.), **ces crédits ont servi avant tout à régler l'accueil de post-doctorants dans des établissements publics de recherche (23,5 millions d'euros) et des aides à l'embauche sur projets de jeunes chercheurs dans le secteur privé (CIFRE, CORTECHS) pour 44,8 millions d'euros.**

## **2. Une mesure de la performance inaboutie**

Comme le souligne notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances, dans le tome I du présent rapport, **la mesure de la performance du programme « Orientation et pilotage de la recherche » est très peu aboutie.**

Ainsi, **sur 15 indicateurs, 13 ne comportaient aucune prévision pour 2006, seuls 3,3<sup>1</sup> sont renseignés dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement. De plus, aucun résultat n'est au moins aussi bon que la prévision pour 2006.**

---

<sup>1</sup> Certains indicateurs sont composés de sous-indicateurs, qui ont alors été pondérés. C'est pourquoi le nombre d'indicateurs respectant un critère donné peut ne pas être entier.

Il faut ajouter que ces indicateurs ont un champ très vaste, sans commune mesure avec les crédits affectés au programme, et sont ceux de l'ensemble de la recherche publique française. En bonne logique, les « analyses de résultats » sont très partielles et sont souvent relatives aux indicateurs eux-mêmes (pertinence, méthodologie, etc.).

Bien entendu, **la suppression du programme ne devra pas conduire à l'abandon des indicateurs les plus pertinents** (indicateurs d'évaluation des laboratoires et des individus par exemple) qui ont vocation à être transférés au sein du programme 194 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et donc à être renseignés le plus tôt possible.

### ***G. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET DE LA POLLUTION »***

Le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » est scindé en 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

#### **Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions	4,90	4,68	4,90	5,53
02 Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux	1,10	1,05	1,10	1,05
03 Evaluation et prévention des risques nucléaires	236,78	226,21	236,78	226,21
04 Recherche et développement dans le domaine de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	28,42	27,15	28,42	27,15
05 Pilotage du programme et recherche partenariale en appui aux politiques publiques de l'écologie et du développement durable	7,56	6,38	7,56	5,29
<b>Total</b>	<b>0,28</b>	<b>0,27</b>	<b>0,28</b>	<b>0,27</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

## **1. Une exécution satisfaisante, mais une gestion toutefois contrainte pour l'IRSN**

### *a) Une exécution satisfaisante*

Le présent programme a la double particularité :

- d'être **dominé par un établissement public**, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, dont **la subvention** pour charges de service publique inscrite à l'action n° 2 « Evaluation des risques nucléaires » **représente 85,3 % des crédits consommés du programme ;**

- **de ne comprendre aucune dépense de personnel**, ce qui rend sans objet l'exercice de fongibilité asymétrique prévue par la LOLF.

**95,1 % des crédits** de paiement ouverts par la loi de finances initiale **ont été mis à disposition du gestionnaire du programme. La totalité de la réserve de précaution** (12,45 millions d'euros) constituée par application de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) **a été annulée.**

**99,6 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés.**

### *b) Une gestion contrainte pour l'IRSN*

Principal opérateur du programme, **l'IRSN a fait face à une gestion contrainte en 2006, qui l'a obligé à repousser certains investissements.**

Plusieurs éléments expliquent ces contraintes :

- d'une part, l'annulation de la réserve de précaution a diminué la subvention de l'Etat au demeurant non augmentée par rapport à 2005 ;

- d'autre part, les ressources propres de l'institut ont été, en exécution, inférieures aux prévisions à hauteur de 7,84 millions d'euros.

Ceci a été partiellement compensé par l'allocation d'autres subventions et dotations d'un montant de 3,2 millions d'euros non prévues initialement.

**Au total, le différentiel entre le montant prévisionnel des recettes (291,1 millions d'euros) et l'exécution (275,9 millions d'euros) est de 15,2 millions d'euros. Alors que le budget prévisionnel établissait un montant de dépenses de 287,6 millions d'euros, l'IRSN a ajusté ses charges en reportant notamment un certain nombre d'investissements. Au total, le solde de l'exécution 2006 est positif.**

## 2. Une performance satisfaisante

Le présent programme regroupe 7 indicateurs répartis entre 3 objectifs. 3 indicateurs seulement sont renseignés au titre de l'exécution 2006, et parmi ces derniers seulement 2 étaient dotés d'une cible pour 2006. **Ces deux indicateurs affichent des résultats supérieur et conforme aux attentes.**

Ainsi, le pourcentage de programmes de recherche faisant l'objet d'une collaboration formalisée avec au moins un pays européen en ce qui concerne la valorisation des résultats ou la coordination des appels à proposition s'élève à 50 % en 2006 contre 37,5 % en 2005, supérieur de 25 points à la prévision. **A l'instar du programme n° 186, votre rapporteur spécial s'interroge sur cette différence entre prévision et réalisation s'agissant de l'obtention des crédits européens ou de collaborations européennes.**

Le second indicateur parfaitement renseigné montre que, conformément aux prévisions, **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a alloué 50 % de sa part de subvention pour charges de service publique aux activités de recherche en 2006. Ce résultat témoigne, ni plus ni moins, du respect par l'IRSN du contrat d'objectifs 2006-2009 signé avec l'Etat.** Ce contrat mentionne en effet : « *Dans la perspective du rôle de premier plan que devra ainsi jouer l'IRSN en Europe et dans le monde, les moyens consacrés à l'effort de recherche et de développement de la capacité d'expertise seront maintenus à un niveau représentant 50 % de ses ressources totales* ».

## H. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE »

Le programme « Recherche dans le domaine de l'énergie » est scindé en 3 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

### Présentation des crédits 2006 par action

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire	414,81	1 573,60	415,65	1 586,11
02 Nouvelles technologies de l'énergie	56,69	60,70	56,69	49,00
03 Compétitivité et développement du secteur des hydrocarbures et de ses infrastructures, diversification des réserves	182,33	150,76	182,33	150,76
<b>Total</b>	<b>0,65</b>	<b>1,79</b>	<b>0,65</b>	<b>1,79</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

### 1. Une consommation incomplète

**Ce programme, qui ne comporte aucune dépense de personnel (titre 2), porte, pour l'essentiel, des crédits affectés à ses trois opérateurs : le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Institut français du pétrole (IFP) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).**

Le tableau ci-dessus fait apparaître un très fort écart entre crédits votés et crédits consommés sur l'action n° 1 « Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire ». Celui-ci provient pour l'essentiel de la **contribution du ministère de la défense aux programmes du CEA**, comptabilisée parmi les fonds de concours et attributions de produits (dont le montant total s'élève à 1.142,9 millions d'euros). Votre rapporteur spécial relève **qu'un tel fonctionnement présente le double inconvénient de retarder le versement des sommes dues au CEA et de nuire à la traçabilité des financements**. Fort heureusement, d'après les renseignements qu'il a pu obtenir, **ce dispositif devrait disparaître en 2008**.

**Pour le reste, selon les explications du ministère, seuls 83 % des crédits ouverts en LFI 2006 ont réellement été mis à disposition du responsable de programme, le taux de consommation de ces crédits mis à disposition s'étant élevé à 97,8 %**. Il est précisé que les crédits non consommés sont des crédits de fonds de concours rattachés à la gestion 2006 dans le cadre de la loi de finances rectificative (LFR) qui n'ont matériellement

pas pu être consommés en 2006 et qui feront l'objet d'un report sur 2007 pour environ 11,7 millions d'euros.

Par ailleurs, le ministère indique que la réserve de précaution d'environ 29 millions d'euros a été utilisée pour la mise en oeuvre de la LFR. Cette réserve a été appliquée de façon proportionnelle à chaque opérateur concourant à la mise en oeuvre du programme (CEA, ADEME et IFP), ainsi qu'aux crédits ouverts au titre du réseau des technologies pétrolières et gazières (RTPG).

## **2. Performance : un « bon élève » au sein de la mission**

**Le présent programme**, naturellement « immergé » dans des problématiques concrètes à caractère économique, **fait partie des « bons élèves » de la mission en termes de mesure de la performance.**

Les 9 indicateurs de performances figurant dans le RAP comportaient tous une prévision pour l'année 2006. Au final, 6 d'entre eux sont renseignés, les explications étant de plus claires la plupart du temps, tant pour les indicateurs renseignés que pour les autres.

S'agissant de la performance elle-même, **les objectifs non atteints proviennent presque tous du CEA**, pour diverses raisons. Ainsi, pour les plus significatifs d'entre eux :

- l'indicateur mesurant le taux d'atteinte des résultats dans les délais prévus sur le volet « optimisation et évolution de l'outil industriel » n'a pu être de 100 % comme prévu car le jalon sur la fin de la rénovation du laboratoire « chaud » LECA dédié à l'étude des combustibles irradiés a été reporté en 2007 compte tenu d'un glissement dans le planning des travaux ;

- l'indicateur sur le taux de participation des industriels au financement de la recherche sur le volet « optimisation de l'outil industriel » a enregistré une stagnation à 46 % en 2006 (pour un objectif de 54 %) que le ministère explique par « *le fait que l'action du CEA dans ce domaine s'exerce dans un contexte de stabilisation globale des budgets de R&D dans le chiffre d'affaires des industriels et dans un environnement international fortement concurrentiel* ». Votre rapporteur spécial observe, à cet égard, que le contexte n'a pourtant pas radicalement changé depuis 2005, date d'établissement de la prévision ;

- l'indicateur rendant compte du taux d'atteinte des résultats dans les délais prévus sur le volet « déchets radioactifs, maîtrise de l'impact des activités nucléaires » n'est pas renseigné car le contrat d'objectifs Etat-CEA 2006-2009 ne prévoit pas de donnée sur ce segment en 2006. Selon le CEA, cette situation s'explique notamment par le fait que le Commissariat était en 2005 dans l'attente du vote en 2006 par le Parlement du projet de loi de

programme relatif à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, qui est intervenu le 28 juin 2006.

**Votre rapporteur spécial espère que la performance du CEA et, par là-même, celle de l'ensemble du programme, sera encore améliorée en 2007.**

### ***I. LE PROGRAMME « RECHERCHE INDUSTRIELLE »***

Le programme « Recherche industrielle » est scindé en 3 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

#### **Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Recherche publique sur les technologies de base	82,82	81,57	82,82	81,57
02 Soutien et diffusion de l'innovation technologique	229,30	100,99	241,00	151,09
03 Soutien de la recherche industrielle stratégique	262,95	145,54	200,95	292,30
<b>Total</b>	<b>0,58</b>	<b>0,33</b>	<b>0,52</b>	<b>0,52</b>

*Source : rapport annuel de performance, annexe au projet de loi de règlement pour 2006*

#### **1. L'intégration de moyens supplémentaires en faveur du programme**

**Le programme 192 et ses opérateurs ont bénéficié de moyens supplémentaires dans le courant de l'année 2006 que son exécution ne retrace qu'incomplètement.**

En effet, **trois décisions prises par le gouvernement, au cours de l'année 2006, ont eu un impact important sur les conditions d'exécution de l'action n° 3 du programme, « Soutien de la recherche industrielle stratégique ».** Il s'agit de :

- **la décision prise à l'issue du Conseil interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) de mars 2006 de regrouper, dans un souci de simplification, l'ensemble des financements ministériels prévus pour les projets de R&D menés dans le cadre des pôles de compétitivité (industrie, défense, agriculture, santé, Aménagement du territoire) dans un fonds unique interministériel, intégré au Fonds de compétitivité des entreprises (FCE).** Cette décision a conduit au transfert en gestion sur le programme 192 des dotations prévues, à ce titre, en loi de finances initiale, dans les différents programmes des ministères ou

administrations concernés. Ledit transfert a fait l'objet de deux décrets, en date des 4 et 23 décembre 2006 (pour respectivement 26 millions d'euros d'AE et de CP et 10 millions d'euros d'AE et 4,8 millions d'euros de CP) ;

- la décision prise simultanément de **doubler les moyens financiers apportés par l'Etat aux projets des pôles de compétitivité** (pour les porter à 600 millions d'euros en 3 ans). **Cette décision a été suivie du redéploiement, en gestion, des crédits d'intervention qui avaient été prévus dans l'action 2 et qui étaient devenus sans objet du fait du versement exceptionnel, effectué fin 2005, à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-24 à OSEO-ANVAR<sup>1</sup>** (pour 300 millions d'euros). Le FCE a ainsi été abondé de 74,2 millions d'euros en AE et de 85,9 millions d'euros en CP ;

- la simplification du dispositif de soutien aux projets des pôles avec **le remplacement des exonérations de charges sociales**, prévues au V de l'article 24 de la loi de finances pour 2005 **par une bonification des taux d'aide réservée aux PME**. Cette simplification, traduite dans la loi de finances pour 2007 qui a supprimé les dispositions prévues au V susvisé, **a permis de redéployer, sur 3 ans, 120 millions d'euros sur le FCE et 20 millions d'euros pour OSEO innovation**.

Votre rapporteur spécial, tout en relevant que les commentaires précis accompagnant ces chiffres permettent de retrouver en partie l'effort global de l'Etat en faveur de ce programme, se félicite de ce que la LOLF donne un cadre désormais plus clair aux dépenses publiques. En effet, la multiplicité des sources de financement, dont les commentaires *supra* rendent compte, font perdre beaucoup de lisibilité à ces dispositifs.

## **2. Un panorama de la performance déjà satisfaisant**

**Sur les 15 indicateurs figurant dans le RAP et qui comprenaient tous une prévision, 13 sont d'ores et déjà renseignés.** Pour les deux autres, des problèmes méthodologiques conduiront soit à leur non renseignement avant 2009, soit à leur modification dans le PAP 2008. En soi, **ce ratio d'indicateurs renseignés apparaît déjà comme plutôt satisfaisant.**

Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes, **7 indicateurs font apparaître un résultat au moins aussi bon que la prévision pour 2006.** Il est à noter que l'ensemble des objectifs du programme offre un paysage à peu près uniforme d'un taux de succès d'environ 50 %.

Il en va de même pour les opérateurs, avec des nuances. Ainsi, dans le cadre de l'objectif n° 4 « Développer l'efficacité dans la gestion des aides à l'innovation », OSEO-ANVAR :

---

<sup>1</sup> Le rapport d'information n° 220 (2006-2007) précité de notre ancien collègue Maurice Blin, « L'ANVAR : une gestion à l'envers », avait d'ailleurs critiqué ce mode de financement.

- remplit la prévision de frais de gestion inférieurs à 5 % du montant des aides à verser et à recouvrer (3,8 %) tout en montrant la relative modestie de ce chiffre de 5 %, qui se trouve être également la cible pour 2008 ;

- n'atteint en revanche pas la prévision d'un taux de remboursement de 55 % en année n des aides accordées en n-7 (51,2 %). Le ministère explique cela par l'orientation des aides vers des entreprises au profil plus risqué, ce qui se traduit de façon croissante par un rééchelonnement des remboursements (de 7 à 10 ans) ;

- atteint enfin la prévision (et l'objectif pour 2008) d'une part de 79 % des aides donnant lieu à un retour au sein de l'enveloppe des aides attribuées par OSEO-ANVAR (résultat de 81,4 %).

**Votre rapporteur spécial ne peut que souhaiter que, dans un cadre budgétaire plus clair, la culture de la performance des gestionnaires de ce programme et de ses opérateurs continue de se renforcer :** sa position particulière dans le cycle de la R&D, au contact direct des entreprises innovantes, lui impose en effet une « obligation de réussite ».

***J. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT »***

Le programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » est scindé en 4 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		LFI	Consommés	LFI	Consommés
01	Recherche et développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement	43,61	42,66	44,07	42,93
02	Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile	284,31	249,06	272,77	264,53
03	Recherche et développement dans le domaine des transports	46,89	43,05	47,81	47,77
04	Recherche et développement dans le domaine de l'urbanisme et du logement	26,22	26,18	26,32	26,16
<b>Total</b>		<b>401,03</b>	<b>360,95</b>	<b>390,97</b>	<b>381,39</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

## **1. La fongibilité asymétrique a permis de compléter le financement des recherches amont en aéronautique**

Votre rapporteur spécial rappelle que **les actions n° 1** « Recherche et développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement », **n° 3** « Recherche et développement dans le domaine des transports » et **n° 4** « Recherche et développement dans le domaine de l'urbanisme et du logement » **sont toutes construites sur un modèle associant un programme incitatif et un organisme de recherche**. Il s'agit :

- du **Réseau génie civil et urbain (RGCU)** et du **Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC)** pour l'action n° 1 ;

- du **Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT)** et de l'**Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)** pour l'action n° 3 ;

- du **Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA)** et du **Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)** pour l'action n° 4.

L'action n° 2 « Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile », est quant à elle essentiellement destinée à porter **les aides d'Etat** aux développements de programmes d'avions, de moteurs, d'hélicoptères et d'équipements de bord **sous forme d'avances remboursables** dont le remboursement intervient au fur et à mesure de la vente des produits. Ses CP consommés en 2006 ont représenté 69,4 % de l'ensemble des CP du programme.

En faisant abstraction des erreurs d'imputation, les principaux éléments à retenir concernant l'exécution 2006 sont les suivants :

- **les dépenses d'intervention de l'action n° 1** ont atteint 0,9 million d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP, **en retrait respectivement de 44 % en AE et 42 % en CP par rapport au projet de loi de finances**. Votre rapporteur spécial n'a pu obtenir, dans les délais, d'explication à ce sujet ;

- **la fongibilité asymétrique permise par la LOLF a été employée au sein de plusieurs actions**. Ainsi, dans le cadre de l'action n° 2, les dotations de la recherche amont ont été abondées à partir de crédits initialement budgétés au titre des avances remboursables et des équipements (à hauteur de 2,3 millions d'euros). De même, indique le ministère, les engagements en faveur des équipementiers d'un montant initial de 30 millions d'euros en AE n'ont pas été lancés, et ont entraîné une diminution des besoins en CP à ce titre de 7 millions d'euros permettant en partie de solder les opérations terminées de la recherche amont.

Par ailleurs, il convient de noter **un transfert en gestion de 6 millions d'euros en AE et CP au profit du programme 192 « Recherche industrielle » en vue d'alimenter le fonds unique en faveur des pôles de compétitivité**.

## 2. Des indicateurs bien renseignés mais des objectifs peu atteints

L'ensemble des 6 indicateurs du programme comportait une prévision pour l'année 2006 et tous sont renseignés dans le RAP annexé au présent projet de loi de règlement. Votre rapporteur spécial ne peut que s'en féliciter en relevant que les thématiques du programme, très concrètes, permettaient sans doute au gestionnaire d'être prêts dès la première année de mise en oeuvre la LOLF.

Le bilan est un peu moins flatteur pour ce qui concerne l'atteinte des prévisions et objectifs pour 2006 puisque seul 1,3 indicateur<sup>1</sup> est au moins aussi bon que la prévision figurant dans le PAP. En particulier, les indicateurs mesurant l'effet de levier des aides octroyées dans le cadre du programme se sont avérés trop optimistes.

En revanche, le taux de remboursement cumulé et actualisé des avances remboursables allouées aux constructeurs aéronautiques a dépassé un objectif manquant peut-être un peu d'ambition car il était inférieur à la réalisation de l'année 2005.

### K. LE PROGRAMME « RECHERCHE DUALE »

Le programme « Recherche duale » est scindé en 4 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

#### Présentation des crédits 2006 par action

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Recherche duale en sciences du vivant	20,00	19,81	20,00	19,81
02 Recherche duale en sciences et techniques de l'information et la communication	5,00	4,95	5,00	4,95
03 Recherche duale dans le domaine aérospatial	165,00	163,43	165,00	163,43
04 Autres recherches et développements technologiques duaux	10,00	9,90	10,00	9,90
<b>Total</b>	<b>200,00</b>	<b>198,09</b>	<b>200,00</b>	<b>198,09</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

<sup>1</sup> Chaque sous-indicateur étant pondéré au sein d'un indicateur en comportant plusieurs, le résultat final peut ne pas être un nombre entier.

## **1. Une exécution conforme au vote du Parlement**

**Ce programme**, qui retrace les subventions allouées par le ministère de la défense au CNES (82,5 %) et au CEA (17,5 %) au titre de la recherche duale (c'est-à-dire aux retombées à la fois civiles et militaires), **a été exécuté conformément au vote du Parlement en 2006.**

Le programme « Recherche duale » a seulement dû contribuer, pour un montant total de 1,9 million d'euros au financement de mesures prises par le gouvernement afin de lutter contre des crises sanitaires et assurer l'indemnisation des victimes de spoliations du fait de législations antisémites et des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie au cours de la seconde guerre mondiale. Lesdites mesures ont fait l'objet de deux décrets d'avance (28 mars 2006 et 1<sup>er</sup> août 2006) sur lesquels votre commission des finances a émis un avis favorable<sup>1</sup>.

## **2. Un rapport annuel de performances encore lacunaire**

Notre ancien collègue Maurice Blin avait déjà, en tant que rapporteur spécial chargé de l'étude du présent programme, regretté le caractère inabouti de son projet annuel de performances (PAP)<sup>2</sup>.

C'est donc sans surprise que **votre rapporteur spécial constate que le RAP ne contient pas vraiment d'éléments permettant d'avoir une vision précise du succès de la politique engagée en la matière.**

Fait révélateur, **aucun des 5 indicateurs ne comportait de prévision pour 2006, ni d'ailleurs la moindre donnée passée ni la moindre cible à atteindre.** Cela est difficilement acceptable bien que votre rapporteur spécial convienne que la « dualité » d'une recherche reste une notion floue, encore non intégrée dans les instruments de l'Observatoire des sciences et des technologies (OST), ce qui ne facilite pas la tâche des gestionnaires.

---

<sup>1</sup> L'avis de votre commission des finances sur le décret de mars 2006 a fait l'objet du rapport d'information n° 252 (2005-2006) de M. Philippe Marini ; l'avis sur le décret d'août 2006 a été rendu le 24 juillet 2006.

<sup>2</sup> Voir ses commentaires sur le programme « Recherche duale » au sein des rapports spéciaux sur les lois de finances pour 2006 et 2007, respectivement n° 99 (2005-2006), Tome III, annexe 21 et n° 78 (2006-2007), Tome III, annexe 21.

A l'heure du bilan, un de ces indicateurs est toutefois renseigné : la proportion du montant de projets financés par le programme dont des retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées. Celui-ci s'établit à 84 %, contre une prévision pour 2007 de... 60 % seulement, cet objectif apparaissant, dès lors, peu ambitieux. Le ministère explique que les retombées pour la défense ne pouvaient être estimées avant le lancement du programme, mais qu'une analyse fine a permis d'évaluer l'intérêt pour la défense des travaux. Les montants totaux des travaux dont des retombées potentielles pour la défense ont été identifiées s'élèvent:

- à 35 millions d'euros pour la contribution au CEA,
- et à 133 millions d'euros pour la contribution au CNES.

Le total s'établit donc à 168 millions d'euros, soit 84 % du montant total alloué au programme.

## **L. LE PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE »**

Le programme « Recherche culturelle et culture scientifique » est scindé en 4 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

### **Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Recherche en faveur des patrimoines	12,97	6,17	19,19	7,22
02 Recherche en faveur de la création	2,48	2,12	2,44	2,12
03 Opérateurs de la culture scientifique et technique	100,20	96,97	100,20	98,97
04 Recherches transversales et pilotage du programme	31,83	35,23	31,77	35,33
<b>Total</b>	<b>147,48</b>	<b>140,49</b>	<b>147,61</b>	<b>143,64</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

### **1. La gestion**

**99,8 % des crédits de paiement** disponibles ont été consommés. Ce chiffre masque toutefois **des disparités** entre les **dépenses de personnel dont la consommation s'élève à 98,5 % des crédits disponibles** et les **dépenses des autres titres dont l'exécution est de 100,2 % par rapport aux crédits ouverts**.

### **2. La performance**

Le programme compte 9 indicateurs rattachés à 4 objectifs. **Les 9 indicateurs affichent une exécution pour 2006**. Parmi les 8 indicateurs qui proposaient une cible pour 2006, 7 obtiennent un résultat supérieur aux prévisions, ce qui laisse supposer une performance exceptionnelle du programme.

**Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur cette performance en raison des écarts constatés entre la prévision et le résultat.**

Ainsi s'agissant de l'indicateur relatif à la part des crédits destinés à des projets de recherche menés en coopération avec des institutions européennes ou soutenus par les fonds de la communauté européenne par rapport au total des crédits destinés à des projets de recherche, l'augmentation entre 2005 et 2006 est spectaculaire puisque supérieur à 200 %. La prévision 2006 ne prévoyait qu'une hausse de 6,6 %. **Si votre rapporteur spécial note**

**les impondérables liés à l'octroi des crédits communautaires, il se demande dans quelle mesure cet écart ne reflète pas un manque d'investissement dans l'examen des politiques communautaires.**

**De même, votre rapporteur spécial s'étonne de la prévision concernant l'évolution du nombre annuel de visites physiques de la CSI, largement sous-estimée au regard du résultat 2006.**

En revanche, il relève avec satisfaction **l'augmentation des ressources propres de la CSI**, témoin d'un niveau satisfaisant de la billetterie mais également des recettes de partenariat et de mécénat.

Enfin, au regard des remarques exprimées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial se réjouit de voir figurer certains résultats du Palais de la Découverte. La bonne fréquentation du Palais est ainsi confirmée en 2006, puisque celui-ci aurait accueilli 625. 000 visiteurs contre 620.000 en 2005. **Votre rapporteur spécial réitère<sup>1</sup> son souhait de voir les ministères concernés par la gestion de ce musée prendre des décisions quant à son avenir et ainsi conforter sa place au sein de la politique de diffusion scientifique française.**

---

<sup>1</sup> « *Le Palais de la Découverte : un condensé de dysfonctionnements administratifs et politiques* » M. Philippe Adnot, rapport d'information n° (2006-2007).

**M. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »**

Le programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » est scindé en 2 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006.

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Enseignement supérieur	219,82	207,75	220,60	208,39
02 Recherche, développement et transfert de technologie	40,13	41,80	41,13	40,72
<b>Total</b>	<b>259,95</b>	<b>249,55</b>	<b>261,73</b>	<b>249,11</b>

Source : rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006

## 1. La gestion

**96,1 % des crédits ouverts en loi de finances initial ont été mis à disposition du gestionnaire.**

**99 % des crédits de paiement disponibles (251,63 millions d'euros) ont été consommés.** Toutefois, ce chiffre reflète des réalités différentes entre les crédits de dépenses de personnel dont la consommation s'élève à **94,6 %** et les crédits hors titre 2 dont la consommation s'élève à **100,5 %**.

S'agissant de la sous consommation en matière de dépenses de personnel, les principales raisons en sont le sur calibrage de la dotation du ministère pour le CAS pensions, les économies liées à des départs à la retraite moins nombreux, et des retards dans l'exécution de certaines dépenses.

S'agissant des **dépenses hors personnel**, votre rapporteur spécial note en particulier une **mesure de fongibilité asymétrique à hauteur de 8 millions d'euros, afin de permettre le CEMAGREF de prendre en charge la rémunération des personnels mis à sa disposition.**

## 2. La performance

Le présent programme compte **trois indicateurs** pour trois objectifs. **L'objectif n° 3 « Mobiliser les connaissances scientifiques et techniques en appui aux politiques publiques » n'est pas évaluable** en l'absence de renseignement

**Seul l'indicateur relatif au taux d'insertion des étudiants à trois mois est complètement renseigné** (objectif n°1 « *Former des ingénieurs, des vétérinaires et des paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international* »). Il indique une progression de ce taux qui passe de 62,5 % en 2005 à 65 % en 2006, dépassant de 1 point la prévision faite pour 2006. Ce résultat témoigne d'une bonne reconnaissance des formations dispensées.

En revanche, la dépense moyenne de formation par catégories de formés a augmenté de manière sensible entre 2005 et 2006 en ce qui concerne les cadres supérieurs techniques du ministère (+ 3.452 euros), les ingénieurs (+ 1.185 euros), les vétérinaires (+ 2.579 euros) et les paysagistes (+ 4.449 euros). Ces fortes variations s'expliquent par :

- la modification du taux d'affectation au compte d'affectation spéciale des pensions des agents de l'Etat a entraîné une hausse de 12 % des dépenses salariales ;

- la réforme des études vétérinaires (la durée de préparation au concours passant de un à deux ans) a eu pour conséquence une baisse des effectifs en 2006 à hauteur de 13 % ;

- la baisse de recrutement dans certains cadres.

**En l'absence de cible attachée à cet indicateur, votre rapporteur spécial ne peut pas savoir si cette évolution avait été anticipée.**



**MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »  
ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »**

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LA MISSION « REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » .....</b>	338
A. UNE EXÉCUTION 2006 ATYPIQUE, MARQUÉE PAR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 28 DE LA LOLF .....	339
B. L'ANALYSE DES PERFORMANCES : UNE ÉVALUATION INCOMPLÈTE .....	341
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » : UNE INNOVATION DE LA LOLF .....</b>	342
A. UNE SOUS-DOTATION INITIALE MAIS UNE EXÉCUTION 2006 NÉANMOINS ÉQUILIBRÉE EN RECETTES ET EN DÉPENSES .....	343
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCES EN VOIE DE PÉRENNISATION .....	345

La mission « Régimes sociaux et de retraites » et l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au service des pensions au sein d'un nouveau compte d'affectation spéciale, le CAS « Pensions », poursuivent un objectif principal et commun. Celui de **liquider et de payer les retraites et les droits** en application de la réglementation en vigueur. Toutefois, eu égard au montant des sommes en jeu (**4,49 milliards d'euros de crédits votés pour la mission et 46,2 milliards d'euros de recettes prévues en LFI pour le CAS**) et à la place fondamentale qu'occupe la question de la réforme des retraites, **vo**tre rapporteur spécial regrette que les RAP de ces deux missions ne présentent qu'un compte rendu comptable de l'exécution 2006, sans mise en perspective d'un bilan d'ensemble. L'analyse des actions menées y sont au mieux lapidaires et, au pire, inexistantes. Les indicateurs, pour la plupart, se limitent à la mesure de l'efficacité de la gestion et de la qualité du service rendu.

La Cour des comptes a consacré un développement de son rapport annuel « Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, l'exercice 2006 » à l'examen de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ainsi qu'une étude sectorielle concernant les dépenses de retraite, appelant de ses vœux **l'intégration des régimes spéciaux dans le champ des réformes des retraites** qui feront l'objet du « rendez-vous » de 2008.

En outre, soucieux de rappeler la dimension stratégique de la question des retraites et des pensions, **vo**tre rapporteur spécial a saisi le 3 octobre 2006, **en application de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes afin de réaliser une enquête portant sur « le service des pensions de l'Etat »**. Celle-ci a été remise à votre commission des finances et donnera lieu, en septembre 2007 à une audition « pour suite à donner » avec les services de l'Etat concernés. Ce contrôle intervient ainsi à un moment clé puisque la gestion du CAS « Pensions » est confiée à ce service depuis le budget 2006.

## **I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »**

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est composée de **trois programmes** dont l'objet essentiel est d'assurer l'équilibre financier de plusieurs régimes spéciaux, dont la structure démographique en déclin appelle la solidarité nationale, au profit notamment :

- de la **SNCF et la RATP** pour le programme n° 198 « **Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres** », à hauteur de **3 milliards d'euros, soit 67 % de l'ensemble de la mission** ;
- des **marins**, à travers la subvention d'équilibre versée à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)

dans le cadre du programme n° 197 « **Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins** » pour **684 millions d'euros, soit 15 %** ;

- les **mineurs**, les retraités de la **SEITA** et divers régimes en rapide déclin, voire quasi éteints (l'Imprimerie nationale, les régies ferroviaires d'outre-mer et l'ORTF) sur le programme n° 195 « **Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers** » pour **806 millions d'euros, soit 18 %**.

**A. UNE EXÉCUTION 2006 ATYPIQUE, MARQUÉE PAR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 28 DE LA LOLF**

Pour des montants votés en loi de finance initiale de **4,49 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP)**, la **consommation des crédits** atteint **7,75 milliards d'euros en exécution 2006**.

**Exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2006**

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme n°198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 001 040 000	3 029 086 845	3 028 265 774	100,9%	100,0%
Programme n°197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	684 180 000	666 180 000	658 000 000	96,2%	98,8%
Programme n°195 Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	806 240 000	4 069 054 284	4 068 733 287	504,7%	100,0%
<b>Total</b>	<b>4 491 460 000</b>	<b>7 764 321 129</b>	<b>7 754 999 061</b>	<b>172,7%</b>	<b>99,9%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Si le **taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts de 99,9 %** traduit généralement une gestion optimale des ressources, le **dépassement de 3,2 milliards d'euros par rapport aux crédits initialement**, imputé intégralement sur le programme n° 195, ne comporte aucun lien avec le financement de ces régimes.

Cette ouverture de crédit, autorisée par la loi de finances rectificative pour 2006, correspond à la **charge des pensions des fonctionnaires du mois de décembre 2005. En application de l'article 28 de la LOLF**, qui pose le principe de la prise en compte des dépenses au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été payées quelle que soit la date de la créance, il a ainsi été décidé, après consultation de la Cour des comptes, d'effectuer **un ajustement comptable exceptionnel** pour assurer la transition avec la nouvelle méthode de comptabilisation des décaissements. Le **montant de 3,265 milliards d'euros, correspondant aux pensions de décembre 2005, a été inscrit en dépenses sur le programme n° 195 du budget général<sup>1</sup> afin qu'il puisse être comptabilisé au sein du nouveau compte d'affectation spéciale « Pensions », au titre d'un « treizième mois »** exceptionnel qui ponctue ainsi le passage à la LOLF de ce premier exercice du CAS « Pensions ».

Les **autres ouvertures de crédits**, validées par la loi de finances rectificative pour 2006, correspondent au **programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »** et concernent des montants plus mesurés, s'agissant :

- d'une régularisation *a posteriori* de dotation d'équilibre inter-régimes au titre de l'exercice 2004, une fois les comptes de l'exercice n-2 définitivement arrêtés (11 millions d'euros) ;
- d'une dotation complémentaire de 16 millions d'euros au bénéfice de la nouvelle caisse de retraite du personnel de la RATP, créée par le décret n° 2005-1635 du 26 décembre 2005.

A l'inverse, l'exécution du **programme n° 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, dont l'intégralité de la dépense consiste en une subvention à l'ENIM qui gère les branches maladie et vieillesse, met en évidence une **diminution de 26,18 millions d'euros** dont 18 millions d'euros d'annulations de crédits, **soit près de 4 % de baisse par rapport au montant de la subvention prévue en loi de finances initiale**. Cet effort de maîtrise des dépenses est imputable :

- à la poursuite de la réduction des effectifs de l'ENIM en 2006 (- 12 emplois) sur un cumul de 135 suppressions de postes cumulées depuis 1996 (- 25 % de l'effectif total) ;
- ainsi qu'à l'adossement informatique et financier à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

---

<sup>1</sup> Le programme n° 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » relève de la mission « Régimes sociaux et de retraite »

## ***B. L'ANALYSE DES PERFORMANCES : UNE ÉVALUATION INCOMPLÈTE***

**Le rapport annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » est toutefois entaché d'une absence notoire de justification des dépenses au premier euro, notamment dans le cadre des régimes de retraite des transports terrestres.** Outre un manque global d'homogénéité des informations fournies à la représentation nationale, votre rapporteur spécial déplore un **déséquilibre de la nomenclature des programmes** préjudiciable à la lisibilité du bilan et de la performance de la mission. Ils ont tout particulièrement relevé les axes d'améliorations suivants :

- alors que le programme n° 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers », doté initialement de 806 millions d'euros, se décompose en cinq actions, chacune spécifique à un régime spécial, le programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » concentre 2,9 milliards d'euros dans une seule action « Régimes de retraite des transports terrestres » où **aucune analyse ne permet de distinguer, et donc de contrôler, la répartition des subventions allouées aux régimes de la SNCF, de la RATP et des autres régimes ;**

- alors que certaines pistes de rationalisation de la gestion et d'amélioration de la qualité du service rendu sont évoquées, notamment par la **réforme des systèmes d'information de l'ENIM et de la Caisse des dépôts et consignations** qui gère les retraites des mineurs, **aucun bilan de la nouvelle caisse de retraite autonome des agents de la RATP**, pourtant opérationnelle en juillet 2006, n'est proposé. S'il demeure compréhensible que les indicateurs concernant cette cause ne soient pas encore opérationnels, il est en revanche difficilement admissible de constater que les résultats concernant les objectifs de la SNCF ne fassent l'objet d'aucune analyse alors même qu'une réflexion est annoncée sur la création d'une caisse autonome pour les agents de la SNCF ;

- enfin, la **nouvelle présentation en « coût complet » des actions n'a été réalisée que par l'ENIM** dans le cadre du programme n° 197.

Dans ces conditions, **l'examen des résultats des indicateurs présentent un intérêt limité pour apprécier la performance des objectifs.** Ceux-ci se bornent à mesurer des indices d'efficacité de gestion, des délais moyens de traitement des dossiers, des taux de recouvrement et des coûts de gestion. Bien que nécessaires, ils ne peuvent constituer, en l'état, un outil de pilotage stratégique de la mission. Le libellé de l'objectif « Compenser le déséquilibre démographique du régime de retraites de la SNCF, avec un objectif d'efficacité de gestion » exprime un réel **décalage entre l'ampleur structurelle du défi et l'ambition limitée des moyens de gestion.**

Les résultats, à défaut d'être complètement atteints, sont encourageants pour l'ensemble de la mission en ce qui concerne la réduction

des délais moyens de traitement d'un dossier de pension et des coûts unitaires d'une primo-liquidation de pension<sup>1</sup>.

Bien que soumis à des procédures de gestion différentes, et toutes choses égales par ailleurs, ces coûts unitaires varient du simple au quintuple.

**Coût unitaire d'une primo-liquidation de pension en 2006**

(en euros)

Régimes de retraite	Coût unitaire d'une primo-liquidation de pension	
	Prévision pour 2006	Réalisation en 2006
Marins (ENIM)	1.413	1.492 (817,09 euros hors gestion des pensions)
SNCF	800	782
Caisse des Mines	510	570
Régime SEITA	300	293,96

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annoncé au projet de loi de règlement pour 2006

Enfin, votre rapporteur spécial estime nécessaire la **constitution d'un outil de pilotage stratégique** qui outre des indicateurs de gestion intégrerait des données mesurables à moyen et long terme reposant sur :

- les caractéristiques des bénéficiaires (âge de départ à la retraite, nombre d'annuités de cotisation) ;
- et l'évolution du niveau de vie (taux de liquidation, montant moyen des retraites, écart type).

## **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » : UNE INNOVATION DE LA LOLF**

Véritable innovation de la LOLF, le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »**, créé à l'initiative du Sénat a pour objet d'assurer « une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses »<sup>2</sup>. Il constitue une mission et rassemble depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, conformément aux dispositions de l'article 21 de la LOLF, **l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au paiement des pensions**. La gestion des

<sup>1</sup> Les 20 indicateurs prévus pour mesurer la performance de la mission ont été renseignés et 50 % ont au moins atteint le niveau correspondant aux prévisions.

<sup>2</sup> Rapport n° 343 (2001-2002) relatif à la LOLF.

différents régimes est répartie entre trois sections, chacune constitutive d'un programme doté de recettes prévues en loi de finance initiale :

- **40,6 milliards d'euros, soit 89,80 %** du montant de la mission, pour le **programme n° 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** ;
- **1,7 milliard d'euros, soit 3,77 %**, pour le **programme n° 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** ;
- **2,9 milliards d'euros, soit 6,43 %**, pour le **programme n° 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »**.

Chaque section est gérée à l'équilibre, en recettes et en dépenses, sous la **responsabilité du chef du service des pensions pour ce qui concerne les pensions civiles et militaires de retraite ainsi que les pensions militaires d'invalidité**. La **direction du budget assure le pilotage des pensions de retraite et d'invalidité versées aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat**, dont la **gestion opérationnelle est confiée à la Caisse des dépôts et consignations**.

#### ***A. UNE SOUS-DOTATION INITIALE MAIS UNE EXÉCUTION 2006 NÉANMOINS ÉQUILBRÉE EN RECETTES ET EN DÉPENSES***

Cette première exécution de la nouvelle mission « Pensions » est atypique à plusieurs titres.

Les responsables de programmes invoquent un **manque de recul dans l'établissement des prévisions de recettes et de dépenses** du fait de la mise en place de ce nouveau compte d'affectation spéciale. Par **mesure prudentielle, un fonds de roulement créé au moyen d'une recette exceptionnelle d'un milliard d'euros** en provenance de l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT) a été mis en place afin, le cas échéant, de porter les prévisions de recettes à 41,6 milliards d'euros.

Malgré ces « précautions budgétaires », la consommation des crédits montre un **dépassement significatif de 6,7 %, soit 3 milliards d'euros, par rapport à la dotation initiale**.

Toutefois, il convient de souligner que cette **sous-dotation est justifiée par un motif juridique lié à l'entrée en application de la LOLF** et n'est pas imputable à l'imprévision des responsables de programme. Ainsi, un ajustement **comptable exceptionnel**, validé par la loi de finances rectificative pour 2006 et fondé sur l'application de l'article 28 de la LOLF<sup>1</sup>, **a permis de**

---

<sup>1</sup> L'article 28 de la LOLF dispose que la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées ou payées, quelle que soit la date de la créance s'agissant des dépenses. C'est pourquoi, comme cela a été indiqué, 3,26 milliards d'euros de crédits, représentant les pensions de décembre 2005, ont été ouverts en application de l'article 23 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 dans le titre 2 du programme n° 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » afin d'abonder le CAS « Pensions ».

**comptabiliser sur l'exercice 2006 les pensions de décembre 2005 dont le montant s'élevait à 3,265 milliards d'euros.**

**Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2006**

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Recettes prévues	Recettes constatées	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés (en %)	Taux d'exécution par rapport aux recettes constatées (en %)
Programme n° 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	40 633 400 000	41 633 400 000	44 602 606 005	43 449 478 948	106,93%	97,41%
Programme n° 742 Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 705 340 000	1 705 340 000	1 770 944 805	1 705 750 521	100,02%	96,32%
Programme n° 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 911 543 208	2 911 543 208	3 122 018 739	3 109 560 566	106,80%	99,60%
<b>Total</b>	<b>45 250 283 208</b>	<b>46 250 283 208</b>	<b>49 495 569 549</b>	<b>48 264 790 035</b>	<b>106,66%</b>	<b>97,51%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Hors opération de régularisation des pensions de décembre 2005, le montant des crédits consommés par le programme n° 741 est inférieur au montant des crédits votés. Pour les mêmes motifs l'ajustement comptable d'un montant de 235 millions d'euros a également a également concerné le programme n° 743.

Au final, **l'exécution du CAS « Pensions » est équilibrée dans son ensemble**. Au titre des ajustements, le projet de loi de règlement pour 2006 prévoit ainsi 328 millions d'euros d'annulations d'autorisations d'engagements non engagées et non reportées.

Tout en se félicitant du caractère opérationnel de ce nouveau compte d'affectation spéciale, **votre rapporteur spécial encourage les efforts du service des pensions dans la recherche d'une programmation optimale des prévisions de recettes et de dépenses**. Ce service de l'Etat doit ainsi assumer pleinement la responsabilité centrale qu'il tient dorénavant dans la chaîne de traitement des pensions en liaison étroite avec la direction du budget, entre les ministères employeurs en amont et le Trésor public en aval chargé de la mise en paiement.

Au travers du CAS « Pensions », il s'agissait de **forger un instrument de lisibilité des dépenses annuelles de pensions**, dont l'exercice 2006 constitue la première matérialisation.

### ***B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCES EN VOIE DE PÉRENNISATION***

Conscients de la difficulté à bâtir un outil de mesure de la performance apte à alimenter une réflexion stratégique, votre rapporteur spécial avaient suggérer, lors de l'examen de la loi de finances pour 2007, de compléter les indicateurs de gestion et de suivi de l'âge moyen de radiation des cadres et la durée moyenne de cotisation, par **un indicateur portant sur le nombre moyen d'années de décote et de surcote** appliqué au moment de la liquidation<sup>1</sup>. **Ils se félicitent donc de la reprise, sur une initiative de votre commission des finances, par le service des pensions de cet indicateur qui a pour objet de mesurer les effets de la réforme des retraites d'août 2003**, notamment dans les comportements de choix de départ à la retraite en fonction des indices de décote ou de surcote.

**Le bilan quantitatif de la performance de l'ensemble de la mission bute sur des problématiques d'informatisation et de remontée des données<sup>2</sup>**, en lien avec la Caisse des dépôts et des consignations s'agissant de la gestion du régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

**Si l'objectif de report de l'âge moyen de départ à la retraite est atteint** (59,01 ans réalisés pour 58,53 prévus), **l'allongement de la durée validée n'est en revanche pas au niveau prévu** (140,43 trimestres réalisés pour 141,23 prévus).

L'outil de pilotage ainsi constitué devrait pour les lois de règlement ultérieures contribuer à **renforcer la précision budgétaire**, notamment en distinguant les personnels civils et militaires, et assurer **un référentiel pérenne de données** dans la perspective :

- **de la montée en puissance du rôle du service des pensions** dans la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites (le GIP info retraite) et du compte individuel de retraite (CIR), futur pivot du système de calcul des pensions ;
- **du « rendez-vous » de 2008** sur la réforme des retraites.

---

<sup>1</sup> *Rapport spécial n° 78 – Tome III – annexe 22 « Régimes sociaux et de retraite, Compte spécial pensions ».*

<sup>2</sup> *La mission comporte 9 indicateurs, dont 6 sont renseignés et 3 atteignent les prévisions fixées en loi de finances initiale.*



**MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES »  
ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES »**

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	348
A. UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DE BONNE QUALITÉ .....	348
B. LES INDICATEURS : UN BILAN EN DEMI-TEINTE .....	348
1. <i>Des réalisations satisfaisantes pour ce qui concerne la gestion des dotations</i> .....	349
2. <i>Des résultats satisfaisants pour la qualité de l'information publiée</i> .....	350
3. <i>Des résultats nuancés en ce qui concerne la « rapidité de réaction » de la         DGCL, et la rapidité de mise en œuvre des projets</i> .....	350
a) <i>La « rapidité de réaction » de la DGCL</i> .....	350
b) <i>La rapidité de mise en œuvre des projets</i> .....	351
C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES FORTES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION.....	351
1. <i>Une régulation budgétaire assez confuse, à cause des spécificités de la         mission « Relations avec collectivités territoriales »</i> .....	351
a) <i>Une mise en œuvre de la « réserve de précaution » source de confusion</i> .....	351
b) <i>Des réductions de crédits également assez confuses</i> .....	353
2. <i>Un recours important à la fongibilité asymétrique</i> .....	354
D. LES INSUFFISANCES DU SUIVI DES CONSOMMATIONS DE CRÉDITS, SELON LA COUR DES COMPTES .....	354
<b>II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	355
A. UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES PERFECTIBLE .....	355
B. SEUL UN INDICATEUR SUR TROIS EST CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	355
C. LA PERSISTANCE DE L'HABITUELLE SOUS-ESTIMATION DE L'EXCÉDENT DU PROGRAMME 833 .....	356

## **I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

### ***A. UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DE BONNE QUALITÉ***

Le rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est de bonne qualité :

- tous les indicateurs relatifs à 2006 sont renseignés (le seul indicateur non renseigné est celui du pourcentage des opérations achevées dans le délai de cinq ans, dans le cas des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, pour l'année 2005) ;

- les commentaires sont pertinents et précis, et permettent de suppléer au caractère lacunaire des informations qui forment le « tronc commun » des RAP.

**Votre rapporteur spécial se félicite de ce que le responsable de programme<sup>1</sup> de la présente mission « joue le jeu de la LOLF ».**

### ***B. LES INDICATEURS : UN BILAN EN DEMI-TEINTE ?***

Pour l'année 2006, on observe que, **sur 11 indicateurs :**

- **6,3<sup>2</sup> indicateurs ont été conformes aux prévisions ;**

- **4,7 ne l'ont pas été.**

---

<sup>1</sup> Le responsable des quatre programmes est le directeur général des collectivités locales. On rappelle que, le 28 août 2006, M. Dominique Schmitt a été remplacé à ce poste par M. Edward Jossa.

<sup>2</sup> Certains indicateurs peuvent n'être que partiellement conformes aux prévisions, du fait de la présence de sous-indicateurs.

**Présentation synthétique des résultats en termes d'indicateurs de performance**

<b>Programme</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Nombre d'indicateurs</b>	<b>Nombre d'indicateurs auxquels la LFI associait une prévision</b>	<b>Nombre d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée</b>	<b>Nombre d'indicateurs dont la réalisation a été au moins aussi favorable que la prévision</b>
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	3	3	3	2,5 (1)
120	Concours financiers aux départements	1	1	1	0
121	Concours financiers aux régions	0	-	-	-
122	Concours spécifiques et administration	7	7	7	3,8 (1)
<b>TOTAL DE LA MISSION</b>		<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>6,3 (1)</b>

(1) Certains indicateurs peuvent n'être que partiellement conformes aux prévisions, du fait de la présence de sous-indicateurs.

**1. Des réalisations satisfaisantes pour ce qui concerne la gestion des dotations**

**Les réalisations sont satisfaisantes pour ce qui concerne la gestion des dotations.** Tel est en particulier le cas :

- de l'augmentation du pourcentage de projets financés par la DGE des communes ou la DDR bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %. Les préfetures ont donc bien suivi les instructions de la DGCL, pour accroître l' « effet de levier » des dotations (c'est-à-dire leur capacité à susciter d'autres financements) ;
- du nombre et du montant global des rectifications opérées en cours d'année (mais pas, il est vrai, du montant moyen des rectifications) ;
- des dates de communication des dotations.

En revanche, le supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la DGE des communes et des départements ou à la DDR par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques a été nettement inférieur aux prévisions dans le cas de la DGE. Selon le RAP, ce phénomène provient mécaniquement de l'augmentation du pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %. Le RAP indique en effet : « *ce recentrage sur des projets moins nombreux, mais avec une intervention de l'Etat plus soutenue, se traduit mécaniquement par une baisse du volume des investissements soutenus. Il s'agit du corollaire de l'objectif principal, qui consiste à éviter le saupoudrage des subventions de l'Etat* ». La réduction de

la proportion de projets financés à plus de 35 % par les dotations<sup>1</sup> semble donc avoir été marginale.

## **2. Des résultats satisfaisants pour la qualité de l'information publiée**

Les résultats des indicateurs destinés à mesurer la **pertinence des informations fournies par la DGCL** sont également **satisfaisants**.

Le nombre de visites du site Internet de la DGCL, qui devait être de 1,1 million, a été de 2,2 millions.

En sens inverse, le nombre de réponses aux pouvoirs publics (1.706) a été nettement inférieur aux prévisions (2.500), à cause d'une diminution du nombre de questions adressées (passées de 3.056 en 2005 à 2.199). Ce résultat, en apparence décevant, est présenté par la DGCL comme la conséquence de l'augmentation de la fréquentation de son site Internet, ce qui est plausible. La DGCL précise en outre que si la proportion de connexions supérieures à 1 minute a diminué, c'est à cause de la forte augmentation du nombre de connexions. On peut certes s'interroger sur l'intérêt de connexions inférieures à une minute, mais la DGCL indique qu'en valeur absolue, le nombre de consultations de plus d'une minute a lui aussi considérablement augmenté, passant de 324.164 en 2005 à 395.955 en 2006.

## **3. Des résultats nuancés en ce qui concerne la « rapidité de réaction » de la DGCL, et la rapidité de mise en oeuvre des projets**

### *a) La « rapidité de réaction » de la DGCL*

Les indicateurs devant connaître la plus forte évolution en 2006 par rapport à 2005 concernaient la **« rapidité de réaction »** de la DGCL. Les résultats sont plus **nuancés**, ce qui traduit peut-être l'**ambition** de certains objectifs retenus.

La DGCL devait avoir **répondu dans un délai de 3 mois** non à 54 % des questions posées par les pouvoirs publics (en particulier le Parlement), comme tel a été le cas en 2005, mais à **80 %** des questions. **Cet objectif a été atteint**, puisque le taux a été de **82 %**.

En revanche, le **délai de publication des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL**, qui devait être ramené à **6 mois**, a encore été de **7,5 mois** en 2006. Il ne devrait donc être atteint qu'en 2007, comme le prévoit le PAP pour 2007. Ca n'est pas la première fois que cet objectif est repoussé. Il était en effet initialement prévu - paradoxalement, dans le PAP pour 2007 - de l'atteindre en 2005, mais ce délai a alors été de 9,6 mois.

---

<sup>1</sup> L'article R. 2334-27 du code général des collectivités territoriales prévoit que, dans le cas de la DGE des communes, le taux de subvention ne peut être inférieur à 20 % ni supérieur à 60 % du montant prévisionnel hors taxe de la dépense subventionnable.

*b) La rapidité de mise en oeuvre des projets*

**La rapidité de mise en oeuvre des projets est contrastée.** Si les prévisions ont été atteintes dans le cas de la DGE des communes et de la DDR, tel n'a pas été le cas en ce qui concerne les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, la Cour des comptes indique avoir « *engagé une enquête, commune avec les chambres régionales des comptes, dont les résultats seront connus courant 2008* », au sujet de la mise en oeuvre de la démarche de performance dans le cas de la présente mission.

***C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES FORTES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION***

**1. Une régulation budgétaire assez confuse, à cause des spécificités de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**

**La régulation budgétaire a été assez confuse, à cause des fortes spécificités de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».**

En effet, la régulation budgétaire ne peut pas concerner des dotations dont le montant des mandatements correspond à des obligations de la part de l'Etat. Ainsi, seuls sont concernés par la régulation budgétaire :

- la DGE des communes et la DDR, qui font partie du programme 119 ;
- le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Comme cela a été souligné par votre rapporteur spécial, la quasi-totalité des crédits de cette mission, correspondant aux trois premiers programmes<sup>1</sup>, concernent des dotations dont le taux de progression est fixé par la loi. Tel est notamment le cas de la DGE des communes et de la DDR, mais il s'agit des seules dotations pour lesquelles l'Etat dispose d'un **pouvoir de décision** en ce qui concerne leur attribution, de sorte qu'elles ne sont pas considérées comme correspondant à un engagement de l'Etat aussi fort que pour les autres dotations.

*a) Une mise en oeuvre de la « réserve de précaution » source de confusion*

Comme cela est logique, les crédits non dégelés dans le cadre de la « réserve de précaution » ont concerné :

---

<sup>1</sup> Et, depuis 2007, à la troisième action du programme 122. Cette action, instaurée par la loi de finance initiale pour 2007, correspond à des concours de DGD qui présentent la particularité de ne pas être versés à une seule catégorie de collectivités territoriales.

- la DGE des communes et la DDR (programme 119), pour 25,7 millions d'euros de CP ;

- les crédits du programme 122 consacrés à l'aide aux communes en difficultés financières et aux travaux divers d'intérêt local, pour 12 millions d'euros d'AE et 7 millions d'euros de CP.

**La mise en oeuvre de la « réserve de précaution » dans le cas de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (2006)**

(en millions d'euros)

		<b>Programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »</b>	<b>Programme 120 « Concours financiers aux départements »</b>	<b>Programme 121 « Concours financiers aux régions »</b>	<b>Programme 122 « Concours spécifiques et administration »</b>
LFI	AE	792,0	786,0	1397,8	253,6
	CP	723,7	771,2	1379,4	150,7
<b>Mise en réserve de 5 %</b>	<b>AE</b>	<b>39,6</b>	<b>39,3</b>	<b>69,9</b>	<b>12,3</b>
	<b>CP</b>	<b>36,2</b>	<b>38,6</b>	<b>69,0</b>	<b>7,1</b>
Crédits sur lesquels le responsable de programme a fait porter la réserve	AE	DGD	DDEC	non spécifié	Aide aux communes en difficultés financières et crédits consacrés aux travaux divers d'intérêt local
	CP	DGE des communes et DDR (1)	-		
<b>Montants dégelés</b>	<b>AE</b>	<b>dégel total</b>	<b>dégel total</b>	<b>dégel total</b>	<b>Mise en réserve maintenue</b>
	<b>CP</b>	<b>10,5</b>	<b>dégel total</b>	<b>dégel total</b>	<b>Mise en réserve maintenue</b>

(1) Seules dotations dont les montants mandatés ne résultent pas d'obligations légales.

Source : d'après le rapport annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

**Les modalités retenues pour la mise en oeuvre de la « réserve de précaution » sont contestables, dans le cas des programmes 119, 120 et 121. En effet, ces programmes correspondent (en totalité pour les programmes 120 et 121, en partie pour le programme 119) à des dépenses obligatoires.**

Les problèmes posés par ces modalités **ne sont pas spécifiques** à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». De manière paradoxale, la circulaire n°1BRE-05-4524 du 12 décembre 2005 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie relative à la mise en oeuvre de la régulation budgétaire 2006 a en effet prévu que les programmes d'intervention correspondant à des dépenses obligatoires faisaient comme les autres l'objet d'une « réserve de précaution » de 5 % des crédits inscrits en loi de finances hors titre 2, la différence étant que ces crédits avaient vocation à être libérés au cours de l'exercice. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion 2006 : « (...) l'application à tous les

*programmes d'un quantum uniforme de mise en réserve paraît mal appropriée, singulièrement pour ceux sur lesquels sont imputées, exclusivement ou principalement, des dépenses obligatoires (...) ».*

Ces problèmes se sont posés avec **une acuité particulière** dans le cas de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », constituée à 80 % de dépenses obligatoires. Ainsi, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, la Cour des comptes considère, au sujet de cette mission, qu' « *appliquée uniformément à tous les crédits, la réserve de précaution a eu pour effet de perturber significativement l'exécution des dépenses légalement obligatoires. De ce fait, la fongibilité des crédits a été utilisée dès cette première année, non pour opérer de véritables choix de gestion, mais pour pallier cette contrainte, en jouant sur les différences de calendrier de versement des diverses dotations* ».

*b) Des réductions de crédits également assez confuses*

**Les réductions de crédits - qui ont exclusivement concerné le programme 119 - ont également été sources de confusion, pour la même raison : la mission « Relations avec les collectivités territoriales » correspond en quasi-totalité à des dépenses obligatoires.**

**Les principales difficultés ont concerné la régulation des AE.** Le décret n° 2006-954 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance<sup>1</sup> a en effet réduit les AE et les CP du programme 119 de 5,7 millions d'euros. Normalement, cette réduction aurait dû s'appliquer à la DGE des communes ou à la DDR, mais la totalité des AE de la DGE et de la DDR ayant déjà été déléguées à cette date, cette annulation a porté sur la DGD, correspondant à des AE qui étaient dues aux communes. C'est pourquoi la loi de finances rectificative pour 2006 a rouvert les AE correspondantes. Ces AE n'ont cependant pas eu le temps d'être consommées en 2006 et ont été reportées en 2007. La suppression des CP, qu'il n'y avait pas lieu de rétablir, a en revanche été maintenue.

Par cohérence partielle avec le « gel » définitif de crédits dans le cadre de la « réserve de précaution », le programme 119 a par ailleurs fait l'objet d'une importante réduction de CP en loi de finances rectificative pour 2006. Ses CP ont en effet alors été réduits de 13 millions d'euros. Cette réduction ne prenait que partiellement en compte le niveau des crédits définitivement gelés, on l'a vu de 25,7 millions d'euros.

**Les gels définitifs nets des réductions de crédits ont donc été de 7 millions d'euros. Ces crédits ont concerné exclusivement la DGE des communes.**

---

<sup>1</sup> Qui avait notamment pour objet de permettre de financer, sur d'autres missions, l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, des mesures relatives à l'épizootie de grippe aviaire et l'ESST ovine et les mesures mises en oeuvre par le ministère de la santé pour lutter contre les épidémies de chikungunya et de dengue.

## **2. Un recours important à la fongibilité asymétrique**

Un recours important à la fongibilité asymétrique a été réalisé en 2006 :

- dans le cas du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », les préfets ont abondé l'enveloppe de la DGE des communes de 11 millions d'AE et 47 millions d'euros de CP, prélevés sur la DDR ;

- toujours dans le cas du programme 119, certains ordonnateurs secondaires ont consommé des CP, à hauteur de 1,7 million d'euros, initialement attribués au concours pour l'organisation et le financement des transports scolaires de la dotation générale de décentralisation (DGD) de l'action n° 2 pour des opérations subventionnées au titre de la DGE des communes ;

- dans le cas du programme 122, bien qu'aucun crédit de paiement nouveau n'ait été inscrit en loi de finances initiale dans le cas du financement des réparations de dégâts causés par les calamités publiques, l'Etat est parvenu toutefois à couvrir une partie de ses engagements (29,4 millions d'euros) en faisant jouer la fongibilité sur le programme.

Dans le cas de l'abondement de la DGE par la DDR, votre rapporteur spécial a exprimé le souhait que la fongibilité n'ait pas pour résultat de vider de son sens les règles d'indexation de la DDR. Le gouvernement a donné des garanties à cet égard, indiquant, en réponse au questionnaire budgétaire pour 2007, que « *l'usage de la fongibilité reste limité aux crédits qui risqueraient de ne pouvoir être consommés d'ici la fin de l'année* ».

### ***D. LES INSUFFISANCES DU SUIVI DES CONSOMMATIONS DE CRÉDITS, SELON LA COUR DES COMPTES***

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, la Cour des comptes estime que « *pour les enveloppes qui laissent une marge de manoeuvre à la DGCL (c'est le cas, par exemple, des crédits de la dotation globale d'équipement et de la dotation de développement rural versés aux communes), le suivi des consommations doit être amélioré, compte tenu du décalage dans le temps entre les consommations d'AE et de CP. En 2006, les insuffisances des outils informatiques ont conduit la DGCL à mettre en place un dispositif exceptionnel de collecte des informations budgétaires auprès des préfetures, au risque de défauts de fiabilité* ».

Votre rapporteur spécial estime que ces problèmes doivent être rapidement surmontés.

## II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

### A. UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES PERFECTIBLE

Le rapport annuel de performances de la présente mission, s'il présente les informations de base, semble néanmoins **trop succinct**.

On peut en particulier déplorer que si l'exécution des indicateurs du programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » est bien présentée pour 2006, elle ne l'est pas pour 2005, et rarement pour 2004. Par ailleurs, les développements n'indiquent pas de manière suffisamment précise pourquoi, une fois de plus, le solde du programme 833 est excédentaire de plusieurs centaines de millions d'euros, contrairement aux prévisions.

### B. SEUL UN INDICATEUR SUR TROIS EST CONFORME AUX PRÉVISIONS

On rappelle que sur les deux programmes de la mission « Avances aux collectivités territoriales », **seul le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes », qui correspond à la quasi-totalité des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », dispose d'objectifs et d'indicateurs.** Comme cela a été indiqué par votre rapporteur spécial, ceci résulte des spécificités du programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie », qui ne comprend ni objectif, ni indicateur.

Sur les trois indicateurs du programme 833 :

- **un seul a une exécution conforme aux prévisions** : le pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue, qui devait atteindre 90 % en 2006, a été de 100 % ;

- un indicateur est légèrement moins satisfaisant que prévu : le pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année *n-1* et apurés au 31 décembre de l'année *n*, qui devait atteindre 80 % en 2006, a été de 79,2 % ;

- un indicateur est nettement moins satisfaisant que prévu : l'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités territoriales et le montant des émissions sur rôles, qui devait être nul, a été supérieur à 120 millions d'euros. Selon le RAP, cet écart s'explique par le fait que si les derniers rôles ont été émis par les services fiscaux jusqu'au dernier jour du mois de décembre 2006, la totalité des ordonnancements correspondants n'ont pu intervenir qu'en janvier 2007.

**C. LA PERSISTANCE DE L'HABITUELLE SOUS-ESTIMATION DE L'EXCÉDENT DU PROGRAMME 833**

Le compte de concours financiers correspondant au **programme 832** « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie », dont la loi de finances initiale pour 2006 prévoyait un déficit de 3,6 millions d'euros, a été déficitaire de seulement 45.735 euros. Ce moindre déficit vient du fait que les avances concernées ont été de seulement 45.735 euros, au lieu de 6 millions d'euros. Par ailleurs, alors que la loi de finances initiale évaluait, par convention, les recettes à 3 millions d'euros, celles-ci ont été nulles, du fait de l'absence d'avances accordées en 2005<sup>1</sup>. Compte tenu des faibles sommes concernés, et de l'impossibilité pratique de faire des prévisions significatives en matière de dépenses, **ces résultats n'appellent pas de commentaire particulier.**

**L'inexactitude systématique des prévisions** relatives au solde du compte de concours financiers correspondant au **programme 833** « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » est en revanche **préoccupante**, ainsi que notre ancien collègue Paul Loridant l'a souligné en 2003 dans un rapport d'information sur le compte d'avances aux collectivités locales<sup>2</sup>, et que votre rapporteur spécial l'a rappelé dans son rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2007. Comme presque chaque année depuis 1996, le solde a été excédentaire (de 536 millions d'euros), contrairement aux prévisions.

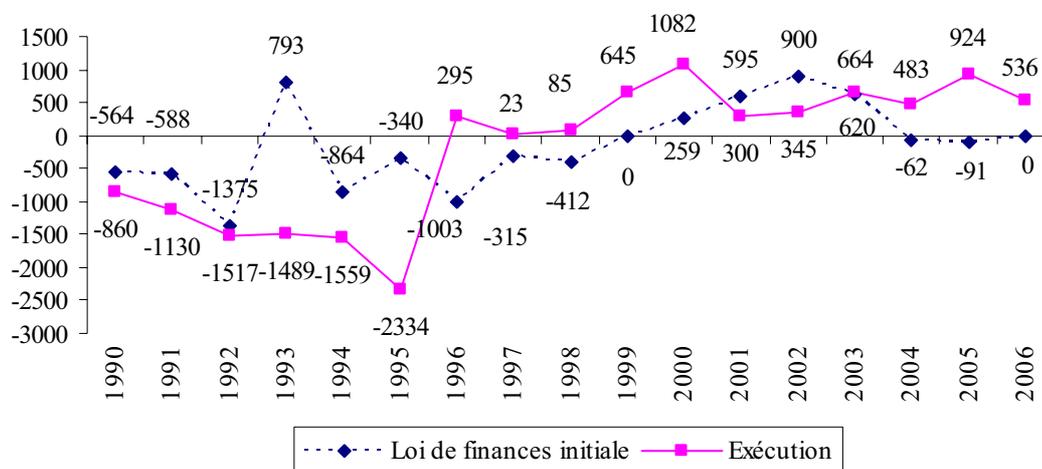
---

<sup>1</sup> Les avances sont en effet remboursées en 2 ans. Il est donc nécessaire de prévoir en loi de finances initiale des recettes correspondant à la moitié des dépenses des deux années précédentes. En ce qui concerne l'année 2006, au moment de la réalisation des documents budgétaires, soit en cours d'année 2005, il n'y avait eu aucune dépense ni en 2004 ni en début d'année 2005. Cependant, sur le reste de l'année 2005, il pouvait encore y avoir des dépenses. Dès lors, il a été inscrit en loi de finances initiale un montant maximum de recettes correspondant à la moitié des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005, soit 3 millions d'euros. Aucune dépense n'ayant été effectuée en 2005, aucune recette n'a été versée en 2006.

<sup>2</sup> Rapport d'information numéro 24 (2003-2004) du 15 octobre 2003.

**Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution**

(en millions d'euros)



Sources : réponse au questionnaire budgétaire pour 2007 ; présent projet de loi de règlement

**En moyenne depuis 1996, le solde a été supérieur d'environ 400 millions d'euros au montant inscrit dans la loi de finances, qui prévoyait un solde excédentaire de seulement 50 millions d'euros en moyenne.** Cette erreur de prévision, à peu près systématique, vient du fait que les recettes et les dépenses sont en moyenne **sous-estimées** de, respectivement, 800 millions d'euros, et 400 millions d'euros.

L'erreur de prévision relative à l'année 2006 se démarque de celles des années antérieures par le fait que, si l'erreur relative au solde (sous-estimé de 536 millions d'euros) est proche de la moyenne, elle s'explique cette fois-ci par le différentiel entre des recettes et des dépenses qui, toutes deux, ont été **surestimées** (les dépenses davantage que les recettes).

La surestimation des dépenses, de l'ordre de 1,4 milliard d'euros, est responsable de la sous-estimation du solde. **Le RAP est trop succinct pour qu'il soit possible de se faire une idée de l'origine de cette erreur de prévision<sup>1</sup>, de même que de la sous-estimation quasi-systématique du solde depuis 1996.**

<sup>1</sup> Le RAP indique en effet : « la différence entre les crédits prévus en LFI (70,11 milliards d'euros) et les dépenses effectuées (68,73 milliards d'euros), soit 1,38 milliard d'euros (correspondant à un écart de - 2 % par rapport à la LFI), est principalement dû à l'évolution réelle des taux et des bases des impôts locaux. En effet, les montants inscrits en LFI sont calculés sur la base de prévisions d'évolution des bases et des taux votés par les collectivités territoriales, tandis que les versements effectués en cours d'année sont fonction de l'évolution réelle des taux votés par les collectivités territoriales au premier trimestre 2006 et de l'évolution constatée des bases en milieu d'année 2006 ».



**MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »**

**Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale**

	<i>Pages</i>
<b>I. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION .....</b>	360
A. LA MISSION LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET PAR SON VOLUME.....	360
B. DES CRÉDITS ÉVALUATIFS .....	360
C. DES PROGRAMMES PAR NATURE SANS MOYENS.....	360
<b>II. L'EXÉCUTION 2006 .....</b>	361
A. APERÇU GÉNÉRAL .....	361
B. UN PILOTAGE ET UNE GESTION BUDGÉTAIRES QUI NE RÉPONDENT PAS AUX PRESCRIPTIONS DE LA LOL .....	361
<b>III. UNE ÉVALUATION DIFFICILE DE LA PERFORMANCE .....</b>	364

## I. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

### A. LA MISSION LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET PAR SON VOLUME

En termes de volume de crédits, la mission « Remboursements et dégrèvements » se présente comme **la plus importante des missions budgétaires de l'Etat**. Elle retraçait, au total, en loi de finances initiale (LFI) pour 2006, 68,5 milliards d'euros.

La mission est cependant composée de **deux programmes d'inégale importance**. Le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » regroupait, en LFI pour 2006, des crédits évaluatifs d'un montant de 55 milliards d'euros, alors que seuls 13,5 milliards d'euros de crédits évaluatifs étaient inscrits sur le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».

### B. LES CRÉDITS ÉVALUATIFS

La mission a cette autre spécificité de **regrouper des crédits évaluatifs**. En effet, comme le précise explicitement l'article 10 de la LOLF : *« les crédits relatifs (...) aux remboursements, restitutions et dégrèvements (...) ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs »*.

Ainsi, **les remboursements et les dégrèvements d'impôts ont la particularité de venir en atténuation des recettes mais de figurer en dépenses du budget général**. Les dépenses, auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent donc, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts.

### C. DES PROGRAMMES PAR NATURE SANS MOYENS

Les deux programmes de la mission sont, enfin, par nature sans moyens. **Les moyens utilisés sont en effet ceux du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »**.

## II. L'EXÉCUTION 2006

### A. APERÇU GÉNÉRAL

Alors qu'était prévue, en LFI pour 2006, l'ouverture de 68,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiements (CP), 72,2 milliards d'euros en AE et CP ont été consommés au cours de l'exercice 2006, soit **un taux d'exécution de 105,4 %**.

Ce taux d'exécution se décompose, comme suit, entre les deux programmes :

- **s'agissant du programme 200**, l'exécution se solde par des remboursements et dégrèvements **supérieurs de 8,1 %** aux montants prévisionnels inscrits en LFI pour 2006. Cette sous-estimation initiale concerne essentiellement **la TVA et l'impôt sur les sociétés**. Elle s'explique par la **dynamique plus forte qu'attendue** des recettes de ces impôts ;

- **s'agissant du programme 201**, l'exécution se solde par des remboursements et des dégrèvements **inférieurs de 5,5 %** aux montants prévisionnels inscrits en LFI. Cette sous-exécution s'explique, en partie, par un **moindre recours au dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux (DIN)**.

Afin de tenir compte de cet écart entre l'évaluation initiale et l'exécution réelle des crédits, la mission a fait l'objet, en **loi de finances rectificative** :

- **d'une ouverture de 4,7 milliards d'euros** en AE et en CP au titre du programme 200 ;

- **d'une annulation de 646 millions d'euros** en AE et en CP au titre du programme 201.

**En tenant compte de ces mouvements de crédits, le taux d'exécution global de la mission s'élève donc à 99,5 %.**

### ***B. UN PILOTAGE ET UNE GESTION BUDGÉTAIRES QUI NE RÉPONDENT PAS AUX PRESCRIPTIONS DE LA LOLF***

Comme l'a souligné votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances initiale pour 2006 et 2007, **les crédits retracés par la mission correspondent à des dépenses diverses participant de politiques publiques hétéroclites** : remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat, prime pour l'emploi (PPE) et autres crédits d'impôt, admissions en non-valeur, restitutions de sommes indûment perçues, ainsi que nombre de dépenses variées de plus faible montant. **La présente mission n'a donc pas, en tant que telle, de « raison d'être ».**

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2006, **la Cour des comptes parvient aux mêmes conclusions et souligne ainsi que l'architecture de la mission s'éloigne des prescriptions posées par la loi organique** : *« Contrairement à l'article 7 de la LOLF, aucun de ces deux programmes ne concourt à une « politique publique définie ». En réalité, la mission a repris purement et simplement un flux de crédits évaluatifs auparavant inscrits au budget des charges communes ».*

**Or, une meilleure lisibilité des dépenses de l'Etat nécessiterait**, au contraire, comme l'a déjà indiqué votre rapporteure spéciale, **de ventiler les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » entre les différentes missions concernées**. En particulier, les crédits du programme 201 pourraient être rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et, en ce qui concerne les dégrèvements de redevance audiovisuelle, à la mission « Médias ».

Par ailleurs, il est à noter que si la LOLF interdit le rattachement de crédits limitatifs à un programme de crédits évaluatifs<sup>1</sup> et donc justifie, selon le gouvernement, que les moyens de la mission soient inscrits dans le programme d'une autre mission, **le rapport annuel de performances ne permet pas d'identifier ni de suivre les coûts correspondants** et donc d'avoir une vision d'ensemble de la gestion de la mission.

---

<sup>1</sup> Article 10 de la LOLF.

Données générales d'exécution de la mission « Remboursements et dégrèvements »

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	55.048.000.000	55.048.000.000	59.733.744.000	59.733.744.000	59.496.011.844	59.496.011.844	108 %	108 %	99,6 %	99,6 %
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13.490.000.000	13.490.000.000	12.844.000.000	12.844.000.000	12.742.703.673	12.742.703.673	94,4 %	94,4 %	99,2 %	99,2 %
<b>Total</b>	<b>68.538.000.000</b>	<b>68.538.000.000</b>	<b>72.577.744.000</b>	<b>72.577.744.000</b>	<b>72.238.715.517</b>	<b>72.238.715.517</b>	<b>105,4 %</b>	<b>105,4 %</b>	<b>99,5 %</b>	<b>99,5 %</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances de la « mission remboursements et dégrèvements » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

### III. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

Comme le résume le tableau ci-dessous, les réalisations des indicateurs de performance de la mission sont **toutes supérieures aux niveaux cibles** inscrits dans le projet annuel de performances (PAP) :

#### Réalisation des indicateurs de performance

Indicateur	Prévision PAP 2006	Réalisation 2006
<b>Programme 200</b>		
<b>Indicateur 1.1</b> : « Taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours »	80 %	89,5 %
<b>Indicateur 1.2</b> : « Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans un délai d'un mois »	94 %	95,4 %
<b>Programme 201</b>		
<b>Indicateur 1.1</b> : « Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans un délai d'un mois »	95 %	96,3 %

Source: d'après les données du rapport annuel de performances de la « mission remboursements et dégrèvements » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Cependant, comme l'a déjà rappelé votre rapporteure spéciale lors de l'examen des projets de loi de finances initiale pour 2006 et 2007, les indicateurs existant **ne permettent pas d'évaluer, de manière satisfaisante, dans quelle mesure l'objectif unique de la mission est atteint, à savoir « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible »**.

Ainsi, **concernant le programme 200** relatif aux impôts d'Etat, les deux indicateurs prévus ne concernent pas les versements de la prime pour l'emploi (PPE), non plus que les opérations relatives à l'action 05 du programme (« autres produits directs, indirects et divers »), soit environ le sixième des crédits du programme.

De même, **dans le cas du programme 201** relatif aux impôts locaux, le seul indicateur ne concerne que la taxe d'habitation et **ne couvre dès lors qu'environ 20 % du programme**. En particulier, aucune évaluation de la satisfaction de l'utilisateur n'est prévue s'agissant de la taxe professionnelle.

Par ailleurs, comme l'indique la Cour des comptes, dans le rapport précité, **le rattachement des moyens de la mission sur une autre mission budgétaire, empêche une mesure de l'efficacité des deux programmes.**

Surtout, votre rapporteure spéciale estime **nécessaire de retenir, pour chaque programme de la mission, un objectif d'« évaluation de l'efficacité des remboursements et dégrèvements »**, car, si l'efficacité des remboursements et dégrèvements ne dépend pas du responsable des programmes, il appartient néanmoins à ce dernier d'évaluer l'efficacité des principaux d'entre eux.

Votre rapporteure spéciale tient, enfin, à rappeler qu'à son initiative et **en application de l'article 58-2 de la LOLF**, la Cour des comptes a été saisie, le 6 octobre 2006, **d'une demande d'enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux.** La Cour des comptes a rendu ses **conclusions le 25 juin 2007 qui, pour l'essentiel, corroborent les observations de votre rapporteure spéciale.** Une audition pour « suite à donner » sera vraisemblablement organisée, en septembre 2007, par la commission des finances.



## MISSION « SANTÉ »

### M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. CADRAGE GÉNÉRAL</b> .....	368
A. UNE EXÉCUTION VARIABLE SUIVANT LES PROGRAMMES.....	368
B. L'ANALYSE EN COÛTS COMPLETS : RÉÉVALUATION DE CERTAINS COÛTS DIRECTS ET IMPORTANCE DES COÛTS INDIRECTS .....	370
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMMES</b> .....	372
A. SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION .....	372
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	372
2. <i>La consommation des crédits</i> .....	372
B. OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS.....	374
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	374
2. <i>La consommation des crédits</i> .....	375
a) <i>Les crédits relatifs au niveau et à la qualité de l'offre de soins ont été           marqués par le redéploiement d'une partie de la subvention destinée à la           HAS.....</i>	375
b) <i>La consommation des crédits destinés à l'accessibilité de l'offre de soins a           été supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale.....</i>	376
c) <i>Les crédits de soutien sont marqués par un redéploiement important de           crédits pour faire face aux frais de contentieux.....</i>	376
d) <i>Le pilotage des dépenses hospitalières doit être revu.....</i>	376
C. DROGUE ET TOXICOMANIE.....	377
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	377
2. <i>La consommation des crédits</i> .....	378
a) <i>Des difficultés à mettre en œuvre les mesures adoptées par le Parlement</i> .....	378
b) <i>Les autres faits saillants de l'exécution budgétaire.....</i>	380

## I. CADRAGE GÉNÉRAL

### A. UNE EXÉCUTION VARIABLE SUIVANT LES PROGRAMMES

La mission ministérielle « Santé » rassemblait, en 2006, **409,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 399,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP)** gérés par le ministère de la santé et des solidarités, répartis en **trois programmes**. Il convient toutefois de souligner que cette mission ne contenait **pas de crédits de personnels**, ces crédits étant inscrits sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ».

Cette mission présente la particularité d'être étroitement liée aux actions menées par la sécurité sociale, ce qui invite à relativiser la portée des crédits qui y sont inscrits. La plus grande partie des actions menées au titre du programme « Offre de soins et qualité du système de soins » sont financées sur le budget de l'assurance maladie, l'Etat n'intervenant que pour moins de 1 % du total des dépenses effectuées au titre de l'offre de soins.

Le tableau qui suit retrace les conditions générales de l'exécution 2006 des programmes relevant directement de la mission « Santé » (hors déversement analytique en provenance du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration »).

On observe que le programme « Offre de soins et qualité du système de soins » connaît un très fort taux d'exécution, supérieur à celui des deux autres programmes. Le taux d'exécution du programme « Santé publique et prévention » est tout à fait en phase avec les crédits réellement ouverts, mais assez sensiblement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale, en particulier pour les autorisations d'engagement.

On note, en revanche, que le taux d'exécution des crédits du programme « Drogue et toxicomanie » est quasiment identique suivant qu'on le rapporte aux crédits votés en loi de finances initiale ou aux crédits effectivement ouverts. La consommation de crédits de paiement est, en particulier, moindre que prévue.

On relève, enfin, un accroissement du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement, même si ce solde reste modeste (3,6 % du montant des engagements réalisés au cours de l'exercice 2006).

Données générales d'exécution de la mission « Santé » en 2006

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Santé publique et prévention	253 289 091	241 836 738	237 139 922	229 671 679	231 988 557	229 130 197	91,6%	95,0%	97,8%	99,8%
Offre de soins et qualité du système de soins	100 925 004	102 498 004	99 845 759	101 412 024	99 258 749	100 052 905	98,3%	97,6%	99,4%	98,7%
Drogue et toxicomanie	55 238 281	55 238 281	55 087 989	55 084 360	52 005 523	51 002 030	94,1%	92,3%	94,4%	92,6%
<b>Total</b>	<b>409 452 376</b>	<b>399 573 023</b>	<b>392 073 670</b>	<b>386 168 063</b>	<b>383 252 829</b>	<b>380 185 132</b>	<b>93,6%</b>	<b>95,1%</b>	<b>97,8%</b>	<b>98,5%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Santé » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Couverture des engagements et reports sur 2007 au titre de la mission « Santé »

(en euros)

Programme	Engagements réalisés au 31/12/2006	Total des CP consommés en 2006	Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006		Reports sur 2007	
			Solde	Variation par rapport au 31/12/2005	AE	CP
Santé publique et prévention	231 988 557	229 130 197	2 858 360	+ 2 858 360	964 707	964 707
Offre de soins et qualité du système de soins	110 554 468	100 052 905	10 501 563	- 794 156	631 957	1 359 120
Drogue et toxicomanie	52 005 523	51 002 030	1 003 493	+ 1 003 493	1 306 430	1 306 430
<b>Total</b>	<b>394 548 548</b>	<b>380 185 132</b>	<b>14 363 416</b>	<b>+ 3 067 697</b>	<b>2 903 094</b>	<b>3 630 257</b>

Source: d'après le rapport annuel de performances « Santé » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

***B. L'ANALYSE EN COÛTS COMPLETS : RÉÉVALUATION DE CERTAINS COÛTS DIRECTS ET IMPORTANCE DES COÛTS INDIRECTS***

Les rapports annuels de performances présentant l'exécution des missions « Santé » et « Solidarité et intégration » permettent, quoique de manière encore lacunaire, de mieux cerner le coût complet des politiques conduites. Fondées sur la **comptabilité générale**, les **données d'exécution relatives au coût direct des politiques diffèrent des données présentées dans les tableaux d'exécution budgétaires**, dans la mesure où elles intègrent des charges ayant donné lieu à décaissement et, le cas échéant, des charges à payer et des dotations aux provisions pour risques.

**Deux faits marquants** par rapport à la présentation de l'exécution budgétaire qui précède peuvent être relevés :

- d'une part, la **réévaluation significative du coût direct du programme « Offre de soins et qualité du système de soins », majoré de près de 20,5 millions d'euros**. Cette différence résulte de la prise en compte de dotations aux provisions pour risques, à hauteur de **32,7 millions d'euros, afin de faire face à deux litiges communautaires** et d'un différentiel négatif de charges à payer (- 12,1 millions d'euros) ;

- d'autre part, **l'importance des coûts indirects**, qui s'élèvent à **environ 40,7 % du coût complet de la mission « Santé »**. Cet écart, qui résulte essentiellement de la prise en compte des dépenses de personnel, inscrites sur la mission « Solidarité et intégration », est parfois nettement plus grand : **le coût direct de l'action « Niveau et qualité de l'offre de soins » ne représente ainsi que 31,7 % du coût total de cette politique**.

Le tableau qui suit retrace l'exécution 2006 de la mission « Santé » en coûts complets.

Exécution de la mission « Santé » en coûts complets

(en euros)

Programmes et actions	Exécution Coûts directs	Ventilation des coûts de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		Exécution Coûts complets
		au sein du programme	entre programmes	
<b>Santé publique et prévention</b>	<b>227 434 361</b>		<b>98 659 887</b>	<b>326 094 248</b>
<i>pilotage de la politique de santé publique</i>	40 508 410		16 077 863	56 586 273
<i>Déterminants de santé</i>	15 886 886		6 236 894	22 123 780
<i>Pathologies à forte morbidité/mortalité</i>	162 955 057		73 047 385	236 002 442
<i>Qualité de la vie et handicaps</i>	8 084 008		3 297 745	11 381 753
<b>Offre de soins et qualité du système de soins</b>	<b>120 543 832</b>	<b>0</b>	<b>171 928 587</b>	<b>292 472 419</b>
<i>Niveau et qualité de l'offre de soins</i>	85 882 693	16 491 603	168 283 834	270 658 130
<i>Accessibilité de l'offre de soins</i>	1 677 932	16 491 604	3 644 753	21 814 289
<i>Soutien</i>	32 983 207	-32 983 207	0	0
<b>Drogue et toxicomanie</b>	<b>50 404 754</b>		<b>2 439 222</b>	<b>52 843 976</b>
<i>Coordination interministérielle des volets préventif, sanitaire et répressif</i>	45 353 933		2 194 799	47 548 732
<i>Expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi</i>	4 205 801		203 530	4 409 331
<i>Coopération internationale</i>	845 020		40 893	885 913
<b>Total</b>	<b>398 382 947</b>	<b>0</b>	<b>273 027 696</b>	<b>671 410 643</b>

Source: rapport annuel de performances « Santé » pour 2006

## II. ANALYSE PAR PROGRAMMES

### A. SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION

#### 1. L'analyse de la performance

Sept objectifs et 17 indicateurs de performances étaient associés au programme « Santé publique et prévention » au titre de l'exercice 2006. Seuls huit indicateurs ont été complétés s'agissant de l'exécution 2006, et six sont conformes aux cibles fixées dans le projet annuel de performances pour 2006, même si l'on peut être réservé dans un certain nombre de cas sur les moyens d'action du ministère.

Les résultats obtenus appellent deux remarques :

- d'une part, on note une forte augmentation du nombre de cas d'exposition au monoxyde de carbone par rapport au résultat atteint en 2005 (1.615 contre 1.290). Pour autant, les moyens d'action du ministère sont limités en la matière et la pertinence de cet indicateur n'apparaît pas évidente. **Il pourrait être supprimé sans que l'appréciation de la performance du programme en soit altérée ;**

- d'autre part, **les résultats obtenus en matière d'indicateurs relatifs au dépistage du cancer sont éloignés des cibles fixées** dans le projet annuel de performances pour 2006.

#### 2. La consommation des crédits

A titre liminaire, votre rapporteur spécial constate que **les éléments d'exécution budgétaire figurant dans le rapport annuel de performances sont imprécis, sinon lacunaires**. Il ne peut qu'inviter la direction générale de la santé à suivre l'exemple d'autres directions de l'administration sanitaire et sociale, qui ont su témoigner d'une **plus grande rigueur en la matière**.

Certains éléments peuvent tout de même être relevés :

- on peut s'interroger sur la nécessité d'accorder des subventions, certes modestes (400.000 euros au total) mais très ciblées, à des opérateurs – Institut national de veille sanitaire (InVS) et Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) – par ailleurs subventionnés à partir du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », qui relève de la responsabilité du même ministère, et de la même direction de surcroît. Ceci semble davantage relever **d'une volonté d'affichage ou de fléchage des crédits** qu'à un souhait d'efficacité budgétaire. On peut, en outre, émettre **des réserves sur les modalités actuelles de la tutelle exercée par la direction générale de la santé** sur les

agences de sécurité sanitaire, comme l'a relevé récemment notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire »<sup>1</sup> ;

- les crédits délégués aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales au titre du **dépistage du cancer du sein et du colon** ont été moindres que prévus : 22,6 millions d'euros contre 25 millions d'euros prévisionnels, les besoins ayant été surévalués dans certaines régions. Votre rapporteur spécial note également que 7 millions d'euros sur ces 25 millions d'euros avaient été gelés au titre de la réserve de précaution. Le rapport annuel de performances note ainsi que le financement de ces structures de dépistage du cancer du sein et du colon a été assuré « *grâce au complément apporté par les crédits recentralisation du cancer* », dans des proportions qui ne sont pas précisées ;

- la consommation des crédits de l'**Institut national de prévention et d'éducation en santé (INPES)**, qui a reçu une subvention de 22,18 millions d'euros en provenance de ce programme et de 66,1 millions d'euros de la part de l'assurance maladie, a progressé en 2006, puisqu'elle a atteint un taux de 87,5 %, contre 82,7 % en 2005. L'écart entre les recettes et les dépenses de l'opérateur n'est toutefois pas négligeable (près de 14 millions d'euros) et votre rapporteur spécial souhaite obtenir des **informations complémentaires sur le fonds de roulement de cet établissement**, la subvention prévue par le projet annuel de performances pour 2007 étant en progression (23,8 millions d'euros) ;

- l'**Institut national du cancer (INCa)** a connu une différence bien plus importante que celle de l'INPES entre ses dépenses (95 millions d'euros) et ses recettes (125,4 millions d'euros), puisqu'elle représente 30,1 millions d'euros. Le rapport annuel de performances note que « *la quasi-totalité de cet excédent s'explique par d'importants retards pris dans l'exécution du programme d'actions de l'Institut liés à la progressivité de la montée en charge de l'activité et à la période de forte instabilité institutionnelle traversée de début mars à fin septembre 2006, date de nomination du nouveau président du conseil d'administration* ». Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le **calibrage du montant des subventions accordées à cet institut** : le taux d'exécution est certes en progression par rapport à celui de l'année 2005 – particulièrement faible : 41 % – mais l'écart demeure important. **Il souhaite savoir si l'intégralité de la subvention prévue pour 2007 a été accordée et ce qu'envisage le ministère dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008.**

---

<sup>1</sup> « Les agences en matière de sécurité sanitaire : de la réactivité à la stratégie », rapport d'information n° 355 (2006-2007).

## B. OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS

### 1. L'analyse de la performance

Trois objectifs et trois indicateurs étaient associés au programme « Offre de soins et qualité du système de soins » en 2006, comme le montre le tableau qui suit :

#### Objectifs et indicateurs de performance associés au programme « Offre de soins et qualité du système de soins »

Objectifs et indicateurs	Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2007 Cible PAP 2006
<b>1 Optimiser le pilotage de l'offre de soins (du point de vue du citoyen)</b>							
1.1 Taux d'atteinte des objectifs nationaux figurant dans les contrats passés entre l'Etat et les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH)	%	Sans objet	Sans objet	20	20	60	100*
<b>2 Améliorer l'impact de l'évaluation du système de santé (du point de vue du citoyen)</b>							
2.1 Taux de recommandations de la Haute autorité de santé (HAS) suivies	%	Sans objet	85	86,0	87	86	
<b>3 Répondre aux besoins de formation des étudiants en médecine (du point de vue de l'utilisateur)</b>							
3.1 Taux de satisfaction, mesuré à un an et à dix ans après la fin des études, relatif aux diverses modalités de stages extrahospitaliers de troisième cycle (année recherche, autres stages d'internat extrahospitaliers, stages chez le praticien)							
----- Taux de satisfaction à un an	%	Sans objet	80	82	83		
----- Taux de satisfaction à dix ans	%	Sans objet	80	82	83		

Source: rapport annuel de performances « Santé » pour 2006

\* La cible de 100 % associée à l'indicateur 1.1 vaut pour 2009.

Tous les objectifs fixés pour 2006 ont été atteints, voire nettement dépassés dans le cas de l'indicateur 1.1. Cela posé, deux remarques peuvent être formulées :

- d'une part, même si l'on peut se réjouir que les objectifs soient atteints, l'écart très important entre l'objectif fixé et la réalisation de l'indicateur 1.1 relatif au « *taux d'atteinte des objectifs nationaux figurant dans les contrats passés entre l'Etat et les agences régionales de l'hospitalisation (ARH)* » conduit à **s'interroger à la fois sur l'objectif initial, probablement sous-évalué, et sur le niveau d'exigence fixé**. Cet indicateur a été rempli dans un cadre expérimenté par cinq ARH. On peut relever une certaine homogénéité des résultats, à l'exception de l'ARH Lorraine, très en retrait par rapport aux autres, tandis que l'ARH Provence-Alpes-Côte d'Azur est en retard s'agissant du remplissage des indicateurs du tableau de bord de pilotage. **Cet indicateur de performances est donc tout à fait pertinent dans une démarche de pilotage par la performance des**

**ARH.** En outre, votre rapporteur spécial observe que, selon les données figurant dans le rapport annuel de performances, **la généralisation de cette démarche, achevée en fin 2007, s'est accompagnée d'une réévaluation à la hausse du contenu des objectifs fixés aux ARH**, afin de renforcer, en particulier, les objectifs liés à la maîtrise des dépenses hospitalières et à l'efficience des établissements de santé. Cet indicateur devra donc être suivi dans la durée pour pouvoir réellement en tirer profit ;

- d'autre part, votre rapporteur spécial s'étonne que le rapport annuel de performances mentionne, *« pour des raisons tenant à la pertinence de l'indicateur et à l'indépendance de la Haute autorité de santé »*, la suppression de l'indicateur 2.1 relatif au *« taux de recommandations de la Haute autorité de santé (HAS) suivies »*, et son remplacement par un objectif afférent à l'année-recherche. Les objectifs définis ont été atteints et il serait intéressant de pouvoir suivre cet indicateur sur le moyen-long terme. Surtout, ainsi que l'avait déjà relevé votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, **le statut de la HAS ne doit en aucun cas conduire à l'exonérer des contraintes de performance qui s'imposent au budget de l'Etat. Votre rapporteur spécial souhaite donc que le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports reconsidère sa position sur ce point, tout en approuvant la définition d'un nouvel indicateur relatif à l'année-recherche.**

## **2. La consommation des crédits**

Ainsi qu'il a été précédemment relevé, le taux global de consommation des crédits du programme « Offre de soins et qualité du système de soins » est élevé et supérieur à celui des autres programmes de la mission « Santé ». Il n'appelle pas de remarque globale.

*a) Les crédits relatifs au niveau et à la qualité de l'offre de soins ont été marqués par le redéploiement d'une partie de la subvention destinée à la HAS*

Il convient tout d'abord de relever une consommation moindre que prévue des crédits de paiement dédiés à la réalisation de concours (1,95 million d'euros contre une prévision de 2,55 millions d'euros dans le projet annuel de performances pour 2006).

Le principal élément notable de l'exécution de cette action tient toutefois à la réduction de 3,5 millions de la subvention accordée à la HAS (6,11 millions d'euros contre 9,65 millions d'euros), compte tenu de l'importance de son fonds de roulement (45 millions d'euros) et de ses réserves de trésorerie immédiate (35 millions d'euros). **L'importance de ces deux sommes au regard de la faible réduction de la subvention versée conduira votre rapporteur spécial, lors de l'audition de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, à solliciter de plus amples informations s'agissant de l'état actuel de la trésorerie de cet établissement.**

*b) La consommation des crédits destinés à l'accessibilité de l'offre de soins a été supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale*

La consommation des crédits relatifs à l'accessibilité de l'offre de soins, inscrits sur l'action n° 2 de ce programme, s'est révélée supérieure aux prévisions initiales (1,68 million d'euros de CP contre 1,49 million d'euros inscrits en loi de finances initiale). On rappellera que ces crédits sont destinés au développement de la télémédecine dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions et au soutien au développement des réseaux de santé, essentiellement par le biais d'une subvention accordée à la Coordination nationale des réseaux. Cette surconsommation reste toutefois modeste si on la rapporte à l'ensemble des crédits et des enjeux du programme.

*c) Les crédits de soutien sont marqués par un redéploiement important de crédits pour faire face aux frais de contentieux*

Trois données ressortent de l'analyse des crédits de soutien :

- les subventions versées aux opérateurs (ARH, agence technique de l'information sur l'hospitalisation –ATI– et groupement d'intérêt public « Carte professionnelle de santé » –GIP CPS) sont conformes aux crédits inscrits en loi de finances initiale ;

- conformément aux observations de votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, les crédits inscrits en loi de finances pour faire face aux contentieux (875.000 euros) **se sont révélés très inférieurs aux besoins** puisque 4,1 millions d'euros ont été dépensés à ce titre. Il convient toutefois de relever qu'une réévaluation a été menée dans le cadre de la loi de finances pour 2007 pour tenir compte des données de l'exécution 2006 : 4 millions d'euros ont ainsi été prévus pour 2007 ;

- *a contrario*, les subventions d'investissement accordées dans le cadre de contrats de développement passées avec des collectivités d'outre-mer se sont révélées moins importantes, en raison de « *difficultés de définition des besoins au début de ce premier exercice en forme LOLF* » et d'une décision, en cours d'exercice, de concentrer les dépenses, en particulier en AE, sur les collectivités territoriales.

*d) Le pilotage des dépenses hospitalières doit être revu*

Un récent rapport d'audit de modernisation<sup>1</sup> se montre critique sur le pilotage actuel des dépenses hospitalières par les 26 agences régionales de l'hospitalisation (ARH), dont on rappellera qu'elles ont reçu 19,6 millions d'euros en 2006 en provenance de ce programme. Ce rapport constate en effet que :

---

<sup>1</sup> Rapport d'audit de modernisation sur les agences régionales de l'hospitalisation et le pilotage des dépenses hospitalières, Inspection générale des finances n° 2006-M-081-02, Inspection générale des affaires sociales n° RM2007-018P, avril 2007.

- les ARH ne disposent à ce jour ni de référentiels communs avec les établissements pour le suivi de la performance, ni d'outils nationaux d'aide à la décision, ni d'analyse structurée des causes des différences observées sur les coûts entre les établissements de l'échelle nationale de coûts ou sur les durées moyennes de séjour dans l'ensemble des établissements ;

- elles ne conçoivent pas leur mission au quotidien en fonction de l'amélioration de la performance hospitalière ;

- la politique menée par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) en matière d'amélioration de la performance et de l'efficacité n'est pas perçue comme une priorité. Il précise que les structures qui s'intéressent à la traduction concrète de la performance et de l'efficacité sont extérieures à la DHOS.

**Votre rapporteur spécial, qui est aussi rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale, suivra avec attention les suites données à cet audit de modernisation, le pilotage des dépenses hospitalières constituant un enjeu majeur de maîtrise des dépenses publiques.**

### *C. DROGUE ET TOXICOMANIE*

#### **1. L'analyse de la performance**

Les indicateurs de performance associés au programme ont pour l'essentiel été renseignés, donnant toutefois des résultats mitigés. Votre rapporteur spécial observe, en particulier, que les **coopérations formalisées** entre la MILDT et ses interlocuteurs chargés de mettre en place des dispositifs connexes ont mieux fonctionné que prévu au niveau central, mais qu'un écart significatif existe au niveau local.

Il note également que **la capacité de la MILDT à susciter des financements additionnels provenant de partenaires privés s'est révélée nulle en 2006.**

**Objectifs et indicateurs de performance associés au programme « Drogue et toxicomanie »**

Objectifs et indicateurs	Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2007 Cible PAP 2006
<b>1 Mobiliser l'ensemble des administrations et partenaires autour des objectifs du plan (du point de vue du citoyen)</b>							
1.1 Prise en compte des objectifs opérationnels du plan gouvernemental dans les stratégies de chaque ministère et de leurs services déconcentrés à travers la mise en oeuvre des instructions nationales	Nombre	4	23	30	30	37	60
<b>2 Renforcer la cohérence de la politique publique au niveau central et territorial (du point de vue du citoyen et du contribuable)</b>							
2.1 Degré d'articulation du plan quinquennal et des plans territoriaux avec les autres dispositifs nationaux et locaux (santé publique, prévention de la délinquance, sécurité routière, contrats de plan, politique de la ville...)							
----- Nombre de coopérations formalisées au niveau national avec les principaux plans nationaux entrant dans le champ	Nombre			4		5	9
----- Nombre de coopérations formalisées au niveau local avec les principaux plans territoriaux entrant dans le champ	Nombre			252	252	158	505
2.2 Effet levier des financements MILDT : capacité de la MILDT à susciter des financements additionnels							
----- Part des crédits hors MILDT dans le financement des plans territoriaux MILDT (total)	%			50	30	44	60
----- <i>dont crédits d'autres programmes</i>	%			20	25	15	30
----- <i>dont crédits d'autres partenaires publics</i>	%			25		29	25
----- <i>dont crédits de partenaires privés</i>	%			5		0	5
<b>3 Améliorer la pertinence des dispositifs expérimentaux d'intervention (du point de vue du citoyen)</b>							
3.1 Nombre de dispositifs repris	Nombre		2	3	3	2	6
<b>4 Améliorer la pertinence des échanges internationaux en matière de lutte contre les drogues (du point de vue du citoyen)</b>							
4.1 Taux de reprise de projets coordonnés mis en place dans les zones prioritaires, par les Etats ou les organismes internationaux	%			20	20	28	50

Source: rapport annuel de performances « Santé » pour 2006

## 2. La consommation des crédits

### a) Des difficultés à mettre en œuvre les mesures adoptées par le Parlement

L'exécution du programme « Drogue et toxicomanie » a été marquée, en 2006, par des difficultés à mettre en œuvre un transfert de crédits entre programmes opéré par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

Il convient en effet de rappeler que, à l'initiative de votre commission des finances et contre l'avis du gouvernement, le Parlement avait transféré plus de 18 millions d'euros – correspondant à la mise en œuvre de la partie sanitaire du plan gouvernemental 2004-2008 de lutte contre les drogues

illicites, le tabac et l'alcool, et à d'autres actions visant notamment à subventionner des réseaux de soutien ou des structures d'accueil pour toxicomanes – du programme « Santé publique et prévention » vers le programme « Drogue et toxicomanie ». Il était en effet apparu à votre rapporteur spécial que cette répartition des crédits des crédits entre les programmes avait été uniquement guidée par une **logique de frontières administratives**, le programme « Santé publique et prévention » étant placé sous la responsabilité du directeur général de la santé, tandis que le programme « Drogue et toxicomanie » est placé sous celle du président de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Cette décision a été « mal reçue » par la direction générale de la santé, ainsi que votre rapporteur spécial avait pu le constater à l'occasion d'un contrôle mené en 2006. Ainsi, elle s'est « efforcée » de retarder ou de bloquer la mise en œuvre de la décision prise par le Parlement. Le rapport annuel de performances dresse le bilan des difficultés rencontrées au cours de l'exercice.

#### **L'analyse des difficultés présentée dans le rapport annuel de performances**

*« Pour l'intégration des crédits sanitaires, la MILDT a dû modifier son organisation et créer 26 UO MILDT/DRASS et définir un protocole d'accord avec la DGS pour les dossiers des associations.*

*« Toutefois, la gestion de ces crédits transférés a généré des difficultés d'application :*

*« Les unes tiennent à l'intégration de crédits sanitaires relevant de dispositifs pérennes dans un programme de coordination interministérielle : les objectifs et indicateurs du programme MILDT s'appliquent difficilement à ces crédits qui restent juxtaposés artificiellement dans le programme.*

*« D'autres tiennent en outre à la différence du niveau de déconcentration : départemental en préfecture pour la MILDT, régional en DRASS pour la DGS.*

*« Par ailleurs, la MILDT et la DGS financent souvent le même réseau associatif : sur projets très ciblés pour la MILDT, sur le fonctionnement pour la DGS.*

*« Ces modifications ont pu générer des incompréhensions de la part des acteurs locaux et des associations.*

*« Enfin, la MILDT, responsable du programme drogue et toxicomanie et des crédits afférents, a parfois eu des difficultés à piloter les dispositifs correspondant aux crédits transférés qui avaient déjà fait l'objet de prévisions d'emplois au titre du programme santé publique et prévention.*

*« La MILDT a donc souhaité pour 2007 privilégier son rôle de coordination interministérielle et non de gestion directe des dispositifs sanitaires : les crédits correspondant figurent à nouveau, en 2007, sur le programme santé publique et prévention ».*

Ces difficultés ne devraient plus se représenter, puisque la loi de finances pour 2007 est revenue au *statu quo ante*, en retransférant les crédits liés à la mise en œuvre de la partie sanitaire du plan gouvernemental 2004-2008 de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool vers le programme « Santé publique et prévention ».

Votre rapporteur spécial considère toutefois, notamment au regard des données figurant dans le rapport annuel de performances, que le débat sur le positionnement de ce programme, et plus généralement de la MILDT, n'est pas clos. **En effet, on peut se demander s'il est souhaitable de maintenir un programme, par ailleurs de faible importance budgétaire, spécifiquement dédié à une structure. En outre, en terme de cohérence de l'action publique, il peut sembler curieux qu'une association reçoive des crédits en provenance de deux programmes figurant au sein d'une même mission, en fonction de logiques et de critères différents, sinon contradictoires.**

*b) Les autres faits saillants de l'exécution budgétaire*

Votre rapporteur spécial souhaite relever les données suivantes :

- les crédits rattachés au programme par voie de **fonds de concours** se sont révélés supérieurs aux prévisions (**1,99 million d'euros pour une prévision de 1,2 million d'euros**). Ce fonds de concours est en réalité un fonds de concours « par assimilation », puisqu'il correspond au montant des biens de trafiquants saisis puis vendus et de numéraires saisis par la police et la gendarmerie ;

- l'action n° 2 « expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi » a été marquée par une **sous-consommation de crédits**, seuls 2,5 millions d'euros ayant été dépensés alors que 5,5 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances. Ceci provient du fait que la MILDT prévoyait au départ de lancer, à titre expérimental, **trois communautés thérapeutiques** en 2006, pour un coût d'environ à 1,2 million d'euros par structure en année pleine. L'année 2006 a finalement été consacrée à la définition du cahier des charges de ces nouvelles structures, qui **ne seront finalement pas financées à partir de ce programme, mais par l'assurance maladie**, ainsi que le prévoit la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 ;

- les crédits accordés aux opérateurs ont connu des évolutions différentes : les subventions accordées au GIP DATIS (drogue alcools tabac info service) et à l'association Toxibase ont été supérieures aux crédits inscrits en loi de finances initiale, tandis que les crédits dévolus au centre interministériel de formation anti-drogue (CIFAD) et à l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) ont été inférieurs aux prévisions. Votre rapporteur spécial regrette l'absence d'informations concernant l'activité de l'association Toxibase dans le rapport annuel de performances. Il relève, par ailleurs, le **faible écho rencontré par les lignes téléphoniques « Ecoute cannabis » (38 appels par jour) et « Ecoute alcool » (51 appels par jour, contre une moyenne de 480 appels par jour pour la ligne « Drogue info service ») gérées par le GIP DATIS.**

## MISSION « SÉCURITÉ »

### M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006.....</b>	384
A. LE BUDGET DE LA MISSION A ÉTÉ « TENU », TANT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) QU'EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) .....	384
1. <i>Les données générales de l'exécution de la mission « Sécurité »</i> .....	384
2. <i>Un taux de consommation de 99 % pour les AE par rapport aux crédits votés en LFI pour 2006</i> .....	384
3. <i>Un taux de consommation de 99,3 % pour les CP par rapport aux crédits ouverts pour l'exercice 2006</i> .....	385
B. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE » REFLÈTE CETTE BONNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE .....	385
1. <i>Une exécution du programme « Police nationale » conforme à l'autorisation de dépense</i> .....	385
2. <i>Le programme « Gendarmerie nationale » enregistre un très léger dépassement des crédits votés en LFI (100,9 % en AE et 101,1 % en CP), corrigé par les ouvertures en cours d'année</i> .....	386
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006.....</b>	386
A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) 2006 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPSI) .....	386
1. <i>La LOPSI, au cœur de la gestion de la mission « Sécurité » mais négligée par le RAP</i> .....	386
2. <i>Une avancée insuffisante de la LOPSI en 2006</i> .....	387
B. UN RAP TRÈS LAPIDAIRE SUR LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS.....	388
C. LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE : UNE PRATIQUE MARGINALE .....	389
1. <i>L'intérêt de réserver à l'avenir au sein du RAP une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique</i> .....	389
2. <i>Le programme « Gendarmerie nationale » n'a pas eu recours à la fongibilité asymétrique</i> .....	389
3. <i>La fongibilité asymétrique n'a concerné que 0,45 % des crédits de personnel (titre 2) du programme « Police nationale »</i> .....	390

D. LA POURSUITE DES GRANDS PROJETS TRANSVERSAUX.....	391
1. <i>Le déploiement d'ACROPOL</i> .....	391
2. <i>La montée en puissance du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)</i> .....	391
3. <i>L'enrichissement de DIALOGUE</i> .....	392
E. UNE POLITIQUE DE « PRIMES POUR RÉSULTATS » DONT LE PÉRIMÈTRE S'ÉTEND MAIS QUI RESTE PEU LISIBLE .....	392
<b>III. LA MOBILISATION DES RESSOURCES EN FAVEUR DE L'OPÉRATIONNEL SE TRADUIT PAR DES PERFORMANCES SATISFAISANTES .....</b>	<b>393</b>
A. LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE » CONTINUE D'ENREGISTRER DE BONS RÉSULTATS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE.....	393
1. <i>Un recul confirmé de la délinquance générale</i> .....	394
2. <i>Une baisse de la délinquance de voie publique</i> .....	394
3. <i>Des résultats encourageants en matière de lutte contre l'insécurité routière</i> .....	394
4. <i>L'amélioration de l'efficacité de la politique de reconduite à la frontière</i> .....	394
B. LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » CONFIRME SON EFFICACITÉ, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE .....	395
1. <i>La baisse de la délinquance globale en zone Gendarmerie se poursuit</i> .....	395
2. <i>Une réduction très significative de la délinquance de voie publique</i> .....	396
3. <i>La gendarmerie nationale au cœur de la lutte contre l'insécurité routière</i> .....	396

La mission « Sécurité » correspond à l'action de l'Etat pour veiller à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois ainsi qu'au maintien de la paix et de l'ordre public. En réunissant en son sein la police nationale et de la gendarmerie nationale, elle présente un **fort caractère interministériel**.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2006, cette mission comportait, au total, 16.049,4 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et **15.284,4 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour 248.279 emplois équivalent temps plein (ETPT).

La mission « Sécurité » comprend **deux programmes de taille sensiblement égale** et gérés, au cours de l'exercice 2006, respectivement par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et par le ministère de la défense.

**Le programme 176 « Police nationale »** vise à lutter contre les différentes formes de criminalité et à améliorer la sécurité des personnes et des biens. En LFI pour 2006, ce programme représentait 8.624,8 millions d'euros d'AE (soit 53,7 % des AE de la mission) et **8.012,3 millions d'euros de CP** (soit 52,4 % des crédits de paiement de la mission). Il s'appuyait, en outre, sur 147.588 ETPT.

**Le programme 152 « Gendarmerie nationale »** a pour finalité de veiller à la sécurité publique ainsi que d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. En LFI pour 2006, ce programme comportait 7.424,5 millions d'euros d'AE (soit 46,3 % des AE de la mission) et **7.272,1 millions d'euros de CP** (soit 47,6 % des CP de la mission). 100.691 ETPT étaient, en outre, dédiés à sa mise en oeuvre.

Votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2006 des crédits relevant de cette mission. Il s'attachera, ensuite, à étudier le niveau de performance de chacun des deux programmes pour 2006.

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

### A. LE BUDGET DE LA MISSION A ÉTÉ « TENU », TANT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) QU'EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

#### 1. Les données générales de l'exécution de la mission « Sécurité »

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Sécurité » sont présentées dans le tableau suivant.

#### Données générales d'exécution de la mission « Sécurité »

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Police nationale</b>	8 624,84	8 012,36	141,76	24,89	8 489,42	7 976,51	98,4%	99,6%	96,8%	99,2%
<b>Gendarmerie nationale</b>	7 424,58	7 272,13	190,16	118,58	7 490,50	7 350,01	100,9%	101,1%	98,4%	99,4%
<b>Total</b>	<b>16 049,41</b>	<b>15 284,49</b>	<b>331,92</b>	<b>143,47</b>	<b>15 979,92</b>	<b>15 326,52</b>	<b>99,6%</b>	<b>100,3%</b>	<b>97,5%</b>	<b>99,3%</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

#### 2. Un taux de consommation de 99 % pour les AE par rapport aux crédits votés en LFI pour 2006

Les AE s'élevaient, en LFI pour 2006, à **16.049,4 millions d'euros**.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2006 présente un écart entre les AE consommées qu'il contient (15.979,9 millions d'euros) et le montant des AE soumis à votre approbation dans le présent projet de loi de règlement (15.936,9 millions d'euros). Le montant figurant en loi de règlement retrace, en effet, le montant global des AE consommées en 2006, minoré des retraits d'engagement sur années antérieures. Le RAP 2006, pour sa part, détaille le montant des AE consommées par action et sous-action de la mission. Or, ce niveau d'exécution n'existait pas préalablement au 1<sup>er</sup> janvier 2006, de sorte qu'il n'a pas été possible d'imputer rétrospectivement les retraits d'engagement sur années antérieures, que ce soit par destination (action et sous-action) ou par nature (titre et catégorie).

Au total, au regard des crédits votés en LFI pour 2006, **le taux de consommation des AE se situe à 99,3 % selon que l'on retient le montant des AE consommées présenté en loi de règlement, ou à 99,6 % selon que l'on retient le montant des AE consommées proposé par le RAP pour 2006.** Ainsi, le biais comptable introduit par la mise en œuvre de la LOLF n'introduit qu'un écart marginal dans le taux de consommation obtenu, qui demeure très satisfaisant.

Au regard des crédits ouverts en 2006, c'est-à-dire intégrant les fonds de concours ainsi que les ouvertures et les annulations en cours d'exercice, le taux de consommation s'arrête à un niveau lui aussi très satisfaisant de 97,5 %.

### **3. Un taux de consommation de 99,3 % pour les CP par rapport aux crédits ouverts pour l'exercice 2006**

Les CP ouverts LFI pour 2006 s'élevaient à **15.284,4 millions d'euros.**

Comme en matière d'AE, **le niveau de consommation des CP pour la mission en 2006 se révèle très largement conforme aux prévisions : 100,3 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2006 et 99,3 % par rapport à l'ensemble des crédits ouverts,** c'est-à-dire en intégrant les fonds de concours ainsi que les ouvertures et les annulations intervenues en cours d'exercice.

## ***B. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE » REFLÈTE CETTE BONNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE***

### **1. Une exécution du programme « Police nationale » conforme à l'autorisation de dépense**

**L'autorisation de dépense accordée en matière d'AE a été respectée en 2006.** Le taux de consommation des crédits votés en LFI se fixe, en effet, à 98,4 %. Par rapport aux crédits ouverts sur 2006, ce taux atteint 96,8 %, soit un niveau n'appelant aucune remarque particulière.

De même, s'agissant des CP, **le taux de consommation atteint 99,6 % et 99,2 % au regard, respectivement, des crédits votés en LFI et de ceux ouverts sur 2006.**

**2. Le programme « Gendarmerie nationale » enregistre un très léger dépassement des crédits votés en LFI (100,9 % en AE et 101,1 % en CP) corrigé par les ouvertures en cours d'année**

A la différence du programme « Police nationale », toujours situé en deçà de l'autorisation de dépense accordée en LFI, le programme « Gendarmerie nationale » présente **un léger dépassement**, tant en AE (100,9 %) qu'en CP (101,1 %).

**Cet écart est, toutefois, couvert par les ouvertures de crédits ayant eu lieu en cours d'exécution.** En tenant compte des fonds de concours ainsi que des ouvertures et des annulations en cours d'exercice, le taux de consommation des AE repasse, en effet, sous la barre des 100 % avec un niveau de 98,4 %. Il en va de même pour les CP qui enregistrent, *in fine*, un taux de consommation de 99,4 %.

## **II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006**

Après avoir décrit les conditions générales d'exécution des lois de finances pour 2006, votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur certains faits marquants de la gestion budgétaire 2006. Cet exercice apparaît d'autant plus important qu'il peut désormais s'appuyer sur le RAP de la mission, annexé au présent projet de loi de règlement et prévu par l'article 54-4 de la LOLF.

### ***A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2006 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPSI)***

#### **1. La LOPSI, au cœur de la gestion de la mission « Sécurité » mais « négligée » par le RAP**

**La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)** a prévu, sur cinq ans (de 2003 à 2007), la création de 6.500 emplois pour la police nationale et de 7.000 emplois dans la gendarmerie nationale.

Cette loi a également programmé, pour la police nationale, 1.180 millions d'euros supplémentaires en crédits de fonctionnement et d'équipement, ainsi que 1.570 millions d'euros pour les emplois et mesures catégorielles.

De même, au sein des crédits accordés à la gendarmerie nationale, **une ligne de partage** doit être opérée entre ceux s'inscrivant dans le cadre de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM) et de la LOPSI, d'une part, et ceux correspondant à la seule application de la LOPSI, d'autre part.

Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial déplore que le RAP pour 2006 n'accorde pas une place particulière à l'exécution de la LOPSI**, tant dans le cadre du programme « Police nationale » que du programme « Gendarmerie nationale ». Un exposé plus détaillé et mieux individualisé de l'état d'avancement de cette programmation pluriannuelle lui apparaît, en effet, nécessaire, dans la mesure où elle constitue depuis 2002 la pierre angulaire de la gestion stratégique de la mission.

**Aussi, votre rapporteur spécial souhaite-t-il que le RAP, dont l'année 2006 marque « l'An 1 », soit à l'avenir enrichi pour la mission « Sécurité » d'un tableau d'avancement de la LOPSI clairement individualisé.**

## **2. Une avancée insuffisante de la LOPSI en 2006**

En s'appuyant sur les éléments « disséminés » dans le RAP sur la mise en œuvre de la LOPSI, votre rapporteur spécial est, néanmoins, en mesure de porter un **jugement très nuancé sur l'état d'avancement de cette programmation.**

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2007<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial anticipait un taux de création d'emplois pour la police nationale fin 2007 de 95,4 % au regard de l'objectif fixé par la LOPSI. Il s'inquiétait, en revanche, d'un taux de réalisation moins bon pour la gendarmerie nationale fin 2007, avec un niveau atteint à cette date de 86,4 %.

Dans cette perspective, l'exercice 2006 constitue un point de repère significatif, en ce qu'il représente une balise supplémentaire et objective pour estimer la capacité à atteindre finalement l'objectif arrêté par la LOPSI. A cet égard, **le taux de réalisation fin 2006 de la programmation en matière de création d'emplois atteint respectivement pour la police nationale et pour la gendarmerie nationale 66,6 % et 72,8 %.**

Selon les prévisions retenues en loi de finances pour 2007, **ce taux sera porté à 82 % pour la police nationale et à 86,4 % pour la gendarmerie nationale.**

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 78, tome III – annexe 26 (2006-2007) « Sécurité ».

Au total, l'exercice 2006 confirme que les objectifs fixés par la LOPSI ne seront pas pleinement satisfaits fin 2007. Il permet même d'anticiper un taux de réalisation inférieur aux prévisions avancées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 s'agissant des créations d'emplois dans la police nationale.

Les deux tableaux suivants fournissent le détail de l'avancement de la LOPSI au regard des créations d'emplois dans la police nationale et la gendarmerie nationale depuis 2003.

**Création d'emplois dans la police nationale, en application de la LOPSI**

Emplois budgétaires créés	Objectif initial	2003	2004	2005	2006 (prévisions)	2006 (réalisation)	2007 (prévision)	Total
Actifs		900	750	500	1.200		850	4.200
Administratifs		1.000	250	500	100		150	2.000
<b>Total</b>	<b>6.500</b>	<b>1.900</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.300</b>	<b>429</b>	<b>1.000</b>	<b>5.329</b>

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

**Création d'emplois dans la gendarmerie nationale, en application de la LOPSI**

Année	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Créations prévues initialement	1.200	1.200	1.400	1.600	1.600	7.000
Créations réalisées	1.200	1.200	700	2.000	950 <sup>1</sup>	6.050

<sup>1</sup> Selon le projet de loi de finances pour 2007

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Au regard de ce rythme d'avancement, votre rapporteur spécial rappelle, toutefois, que le niveau de densité policière en France est supérieur à celui de la plupart des autres pays comparables et que, par conséquent, l'objectif initialement fixé par la LOPSI en terme de création d'emplois était peut être situé au-delà du niveau nécessaire.

**B. UN « RAP » TRÈS LAPIDAIRE SUR LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS**

L'analyse des mouvements de crédits (décrets de transfert, décrets d'avance, décrets d'annulation, arrêtés de report, ouvertures par voie de fonds de concours et attributions de produit) au cours de l'exercice budgétaire permet non seulement de juger de la pertinence des prévisions réalisées en LFI mais aussi de mettre en évidence certaines difficultés survenues au cours de l'année écoulée.

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial regrette une information très lapidaire dans le RAP pour 2006 sur ces événements de gestion ayant un impact sur la qualité du pilotage de la dépense et sur l'appréciation qui peut en être donnée.** Le RAP se contente, en effet, d'en faire mention en rappelant la date de publication au Journal officiel des textes afférents à ces mouvements et de reprendre l'opération comptable, sans aucun commentaire explicatif.

**Votre rapporteur spécial souhaite, pour l'avenir, que le RAP de la présente mission comprenne une analyse précise et argumentée de ces mouvements.**

### ***C. LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE : UNE PRATIQUE MARGINALE***

#### **1. L'intérêt de réserver à l'avenir au sein du RAP une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique**

**La fongibilité asymétrique constitue l'une des principales innovations de la LOLF, en lien avec la responsabilisation des gestionnaires.** Dès lors, l'exercice 2006 représente la première occasion de mesurer l'impact de cette faculté offerte, en vue de l'optimisation de l'utilisation des crédits, au sein de la présente mission.

A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que le RAP de la mission « Sécurité » ne comporte que peu de développements sur cette question.** Le premier exercice budgétaire « en version LOLF » aurait pourtant dû être l'occasion de tirer un premier bilan du recours à cette technique de gestion. Un tel bilan aurait pu, en particulier, présenter le montant des crédits ayant fait l'objet d'une fongibilité asymétrique, les titres et les actions concernés, ainsi qu'un commentaire sur les leviers ou les freins relatifs à ce procédé de gestion.

**Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir ce bilan figure dans le RAP** soumis à votre commission des finances, de manière à lui permettre d'étayer son jugement quant aux conditions de mise en œuvre de la LOLF par les gestionnaires.

#### **2. Le programme « Gendarmerie nationale » n'a pas eu recours à la fongibilité asymétrique**

La partie du RAP de la présente mission consacrée au programme « Gendarmerie nationale » illustre la « déception » de votre rapporteur spécial quant à **l'absence de développement sur la fongibilité asymétrique.** En effet, nulle part il n'est fait spécifiquement mention de cette technique de gestion budgétaire qui constitue pourtant une des innovations les plus notables de la LOLF.

Une partie de l'explication de ce manque est à chercher dans les conditions mêmes de l'exécution de l'autorisation budgétaire au sein de ce programme : **il n'a jamais été fait recours à la fongibilité asymétrique au cours de l'exercice 2006.**

Toutefois, cette information même aurait pu opportunément, et explicitement, être portée à la connaissance de votre commission des finances dans le RAP. Mieux, elle aurait dû faire l'objet d'une analyse sur les raisons expliquant l'absence de recours à la fongibilité asymétrique : marges de manœuvre trop étroites, défaut de réflexe des gestionnaires...

Aussi, **votre rapporteur spécial, conscient de la difficulté liée à l'établissement pour la première fois d'un RAP, souhaite que le responsable du programme « Gendarmerie nationale » prenne en compte, lors des prochains exercices RAP, cette dimension importante dans l'appréciation de la mise en œuvre de la LOLF par le législateur.**

### **3. La fongibilité asymétrique n'a concerné que 0,45 % des crédits de personnel (titre 2) du programme « Police nationale »**

La partie du RAP consacré au programme « Police nationale » présente, lui, **quelques rapides développements sur la fongibilité asymétrique** ayant eu lieu.

Il en découle que cette fongibilité n'a touché que **30,5 millions d'euros, soit 0,45 % des crédits de personnel** (titre 2). Elle a essentiellement porté sur des « *mouvements techniques de ré-imputation de crédits* ».

**En 2006, quatre mouvements de crédits ont ainsi été enregistrés au titre de la fongibilité asymétrique :**

- 10 millions d'euros ont été imputés sur le titre 3 retraçant les dépenses de fonctionnement et correspondaient à des dépenses de frais médicaux<sup>1</sup> ;

- 3,2 millions d'euros sont venus « gonfler » le titre 3 pour parer à des dépenses liées à l'équipement des 2.000 adjoints de sécurité (ADS) recrutés, en contrat d'accompagnement dans l'emploi, en 2006 en application du Plan « Banlieues » ;

- 7,1 millions d'euros ont été affectés au titre 3 pour couvrir des dépenses des préfetures en matière de frais de mise en fourrière<sup>2</sup> ;

- 10,2 millions d'euros, reliquat de crédits apparus en fin de gestion après exécution de la paye de décembre 2006, ont permis de procéder, bien que tardivement, à une réelle fongibilité asymétrique.

---

<sup>1</sup> Ces frais médicaux avaient été initialement imputés sur le titre 2, conformément aux préconisations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

<sup>2</sup> Ces crédits de masse salariale avaient été initialement gelés.

## **D. LA POURSUITE DES GRANDS PROJETS TRANSVERSAUX**

### **1. Le déploiement d'ACROPOL**

En 2006, le déploiement du réseau ACROPOL, réseau de radiocommunication numérique de la police nationale, s'est poursuivi. L'objectif de couverture du territoire national métropolitain fixé dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2006 a été quasiment atteint avec 35 nouveaux départements équipés, pour **un taux de couverture national de plus de 90 %**.

Ainsi que votre rapporteur spécial vous l'indiquait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007<sup>1</sup>, **le PAP pour 2007 prévoit un taux de couverture de 100 %**.

Le montant des crédits consacrés à ce projet en 2006 s'est élevé à **465,5 millions d'euros en AE et à 112,4 millions d'euros en CP**.

### **2. La montée en puissance du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)**

Le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) a été créé par **la loi n° 98-468 du 17 juin 1998, relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs**, et son champ a été étendu par celle n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (articles 706-54 à 706-56 du code de procédure pénale - partie législative). Il centralise et compare les profils génétiques établis à partir de traces biologiques non identifiées recueillies sur les lieux d'infractions, ainsi que ceux des personnes condamnées ou mises en cause dans le cadre d'un grand nombre de crimes et délits<sup>2</sup>. Il recueille aussi les génotypes des personnes disparues et ceux des personnes décédées non identifiées.

En 2005, la création de l'Institut national de la police scientifique (INPS)<sup>3</sup> a entraîné le transfert à cet établissement d'une partie des crédits consacrés par la police judiciaire à l'alimentation du FNAEG.

Au cours de l'exercice 2006, les crédits consacrés à ce fichier se sont élevés à **7,1 millions d'euros en AE et 6,9 millions d'euros en CP**.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 78, tome III – annexe 26 (2006-2007) « Sécurité ».

<sup>2</sup> Notamment les infractions sexuelles, les délits d'atteinte volontaire à la vie de la personne, le trafic de stupéfiants, le proxénétisme, la mise en péril des mineurs, les crimes et délits de vols, l'escroquerie, le recel ou le blanchiment. Fin 2006, le FNAEG contenait 421.575 profils et avait permis 6.062 rapprochements.

<sup>3</sup> L'INPS est un établissement public administratif.

### 3. L'enrichissement de DIALOGUE

En 2006, deux projets ont été menés à bien sur le système d'information DIALOGUE dédié à la gestion des ressources humaines de la police nationale.

D'une part, **le déploiement de l'application DIALOGUE sous forme web** a été effectué dans tous les services locaux actifs de police. D'autre part, **un infocentre pour les ressources humaines et un autre pour les payes** ont été développés de manière à permettre un suivi régulier et précis de la consommation des ETPT et des crédits de masse salariale dans le cadre de la mise en place de la LOLF.

Le budget exécuté pour enrichir DIALOGUE s'est élevé en 2006 à **3,3 millions d'euros en AE comme en CP.**

#### *E. UNE POLITIQUE DE « PRIMES POUR RÉSULTATS » DONT LE PÉRIMÈTRE S'ÉTEND MAIS QUI RESTE PEU LISIBLE*

Dans la partie de la « justification au premier euro » de chacun des deux programmes de la présente mission, le RAP pour 2006 fait mention des principales mesures catégorielles prises au cours de l'exercice en faveur des personnels. En particulier, il indique le montant des « primes pour résultats » versées en 2006.

**Votre rapporteur spécial déplore, cependant, le peu de lisibilité de ces développements, de sorte qu'il apparaît difficile de porter, en l'état, un jugement argumenté sur les conditions de mise en œuvre de ce système de prime comme sur son évolution et ses retombées.**

Il souhaite donc, pour l'avenir, que le RAP de la mission « Sécurité » soit **plus détaillé** sur ce levier important de la motivation des personnels.

Au sein du **programme « Police nationale »**, la dotation consacrée aux primes de résultats exceptionnels a enregistré en 2006 une revalorisation de 5 millions d'euros par rapport à 2005, pour atteindre au total 15 millions d'euros. Cette prime a été perçue par 36.000 fonctionnaires de police (contre 28.000 en 2005), soit environ 25 % des effectifs. Son montant moyen s'est élevé à 387 euros (contre 357 euros en 2005).

Au sein du **programme « Gendarmerie nationale »**, le RAP pour 2006 fait référence à une enveloppe de 9 millions d'euros sans préciser ni le périmètre des fonctionnaires par cette prime de résultat, ni son montant moyen.

### **III. LA MOBILISATION DES RESSOURCES EN FAVEUR DE L'OPÉRATIONNEL SE TRADUIT PAR DES PERFORMANCES SATISFAISANTES**

**Les moyens mobilisés au cours de l'exercice 2006 en faveur de l'opérationnel ont contribué à accroître le niveau de performance de chacun des deux programmes**, dont votre rapporteur spécial avait déjà souligné le caractère satisfaisant lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007<sup>1</sup>.

#### ***A. LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE » CONTINUE D'ENREGISTRER DE BONS RÉSULTATS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE***

##### **1. Un recul confirmé de la délinquance générale**

**L'objectif de réduction de la délinquance générale en zone police est atteint en 2006**, comme en attestent tant le recul de 1,35 % du nombre de crimes et délits constatés (pour une prévision comprise entre - 1 % et - 4 % dans le PAP pour 2006) que la progression du taux global d'élucidation mesuré à 31,5 % (pour une prévision de 30,4 % dans le PAP pour 2006).

**Au regard du débat récurrent autour des statistiques de la délinquance, votre rapporteur spécial juge, par ailleurs, utile de rappeler que les indicateurs de performance du programme « Police nationale » sont renseignés à partir de l'état 4001, utilisé depuis de nombreuses années** et ayant, ainsi, le mérite d'assurer une certaine stabilité dans les comparaisons dans le temps.

Ce résultat d'ensemble témoigne de **l'efficacité de la mobilisation des forces de police sur le terrain** comme de **l'adaptation de leurs interventions et des techniques mises en œuvre** (police technique et scientifique...) aux évolutions de la délinquance. Il s'inscrit dans un mouvement à la baisse enregistré depuis plusieurs années, la délinquance générale ayant au total reculé de 9,21 % en zone police depuis 5 ans, soit plus de 471.000 actes de délinquance évités.

##### **2. Une baisse de la délinquance de voie publique**

**Le recul de la délinquance de voie publique en zone police obtenu en 2006 se situe dans la fourchette haute de l'objectif fixé par le PAP pour 2006** : - 3,88 % pour une prévision variant entre - 2 % et - 5 %.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 78, tome III – annexe 26 (2006-2007) « Sécurité ».

Là encore et comme en matière de délinquance générale, il convient de rappeler que la base mise à contribution pour l'établissement de cette statistique est l'état 4001.

Ainsi, au total, la baisse de la délinquance de voie publique s'élève à **- 24,6 % depuis 2002**, soit près de 750.000 faits de délinquance évités au cours des 4 dernières années.

### **3. Des résultats encourageants en matière de lutte contre l'insécurité routière**

L'action de la police nationale, tant en matière de prévention que de répression, s'est traduite en 2006 par **un renforcement de l'efficacité de la lutte contre l'insécurité routière**.

Ainsi, **le taux de dépistage positif de produits stupéfiants lors des accidents mortels ou corporels graves est passé de 49,2 % en 2005 à 58,4 % en 2006**. A cet égard, il faut relever que la mise en place de kits salivaires, actuellement en cours d'expérimentation, devrait à terme permettre des dépistages plus nombreux. Pour l'heure, les dépistages de la consommation de produits stupéfiants consistent en des prélèvements biologiques (sang et urine). Compte tenu de leur complexité et de leur coût, ils ne sont effectués que dans le cas d'accidents mortels de la circulation ou, depuis peu, pour les accidents corporels graves, ainsi que dans le cas où la présomption de consommation de produits stupéfiants chez le conducteur semble établie. Ce dernier cas induit d'ailleurs probablement un taux de dépistage positif élevé supérieur à la prévalence réelle de la consommation de stupéfiants sur l'ensemble des conducteurs, ce qui incite à nuancer quelque peu le jugement porté sur l'indice actuellement mesuré dans le RAP.

De même, **le taux de dépistage positif de l'alcoolémie a progressé sensiblement entre 2005 et 2006, en passant de 5,82 % à 6,3 %**. Il traduit lui aussi, à son échelle, un ciblage amélioré des contrôles.

**Votre rapporteur spécial regrette, toutefois, que deux des quatre indicateurs de performance imaginés au titre de l'objectif « Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière (du point de vue du citoyen) » ne soient pas renseignés**. Aucune donnée n'est, en effet, disponible sur le nombre d'infractions de vitesse par heure de fonctionnement des systèmes embarqués de contrôle automatisé, ni sur le nombre d'infractions de vitesse relevées hors contrôle automatisé. Ces indicateurs mériteront, à l'avenir, un suivi attentif.

### **4. L'amélioration de l'efficacité de la politique de reconduite à la frontière**

La reconduite à la frontière des étrangers est une mission prioritaire dans la lutte contre l'immigration clandestine. La police nationale y contribue

à travers l'interpellation des personnes en situation irrégulière et leur placement en centre de rétention administrative (CRA).

De ce point de vue, l'année 2006 a permis, au moins en apparence dans le RAP pour 2006, **une baisse très significative du coût moyen d'une rétention en CRA police. Ce coût est, en effet, passé de 802 euros à 274 euros. Cette diminution très substantielle est, toutefois, difficile à analyser dans la mesure où elle semble surtout résulter d'un affinement dans la méthode de calcul retenue** : exclusion de la base de calcul des dépenses de fonctionnement des locaux de rétention administrative (LRA), des dépenses de fonctionnement de la zone d'attente (ZAPI) de Roissy et des dépenses effectuées pour l'acquisition de laissez-passer consulaires.

**Aussi, votre rapporteur spécial considère-t-il qu'il conviendra d'attendre les prochains RAP pour porter un jugement véritablement étayé et définitif sur cette baisse.**

Le nombre d'éloignements effectifs témoigne, cependant, pour sa part sans ambiguïté d'une efficacité accrue de la politique de reconduite à la frontière, à laquelle contribue fortement par la police nationale. L'année 2006 aura, ainsi, été particulièrement soutenue en la matière avec **23.831 éloignements depuis la métropole (contre 19.841 en 2005) et 23.885 éloignements depuis l'outre-mer (contre 15.532 en 2005).**

Dès lors, l'objectif ambitieux fixé dans le PAP pour 2006 (25.000 éloignements depuis la métropole) est presque atteint, **le nombre d'éloignements par an ayant augmenté de plus de 130 % depuis 2002.**

Enfin, votre rapporteur spécial souhaiterait qu'une évaluation de la politique du « contrôle en porte de cabine », c'est-à-dire à la sortie même de l'avion, soit menée, afin d'estimer à la fois son coût mais aussi les gains qu'elle permet de réaliser (en temps et en moyens déployés). Il considère, en effet, que le développement récent de cette pratique peut être à l'origine d'économies très significatives en matière de reconduite à la frontière.

## ***B. LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » CONFIRME SON EFFICACITÉ, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE***

### **1. La baisse de la délinquance globale en zone gendarmerie se poursuit**

**Pour la quatrième année consécutive, la délinquance globale en zone gendarmerie a enregistré une baisse : - 1,27 % des crimes et délits constatés.** Cette évolution significative peut être saluée comme le résultat des efforts de la gendarmerie nationale accomplis pour reconquérir le terrain et y contrer la délinquance. Elle doit aussi beaucoup à l'apport de 800 effectifs supplémentaires en cours d'année.

Comme la police nationale, la gendarmerie nationale a pu également s'appuyer sur des moyens scientifiques et techniques performants pour réunir les preuves matérielles des infractions en 2006. Par ailleurs, d'importants efforts en matière de formation ont permis une amélioration de la qualité du travail accompli<sup>1</sup>. **Le taux global d'élucidation a, ainsi, progressé de 0,85 point, passant de 40,62 % à 41,47 %.**

## **2. Une réduction très significative de la délinquance de voie publique**

**La délinquance de voie publique, mesurée par le nombre de crimes et délits constatés, a reculé de 5,77 % en 2006, pour une prévision comprise entre - 2 % et - 5 %.** Au total, le résultat sur les cinq dernières années correspond à une baisse de 30,39 %.

Ces excellents résultats trouvent leur explication dans une présence plus importante et mieux ajustée des unités de gendarmerie sur le terrain, mais aussi dans le report d'une partie de la délinquance itinérante sur les escroqueries et les infractions économiques et financières non comptabilisées en délinquance de voie publique.

## **3. La gendarmerie nationale au cœur de la lutte contre l'insécurité routière**

Parmi les nombreux acteurs engagés dans la lutte contre l'insécurité routière, la gendarmerie nationale a fortement contribué à l'amélioration des résultats en 2006.

Ainsi, pour la cinquième année consécutive, la gendarmerie nationale enregistre **une diminution de l'accidentalité dans sa zone de compétence. Avec une baisse de 11 % des tués par rapport à 2005** (pour une prévision comprise entre - 1 % et - 4 %), les progrès réalisés sont même près de deux fois supérieurs à ceux de l'année 2005.

De tels résultats s'appuient, notamment, sur **un accroissement substantiel du quota d'heures consacrées à la lutte contre l'insécurité routière, + 508.114 heures sur 2006.**

---

<sup>1</sup> La réduction de la durée des stages au centre nationale de formation de la police judiciaire (CNFPJ) a permis une augmentation de 40 % du nombre de stagiaires formés en 2006 par rapport à 2005.

## **MISSION « SÉCURITE CIVILE »**

### **M. Claude Haut, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	398
A. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION .....	398
B. LES OBJECTIFS MAJEURS AFFICHÉS POUR 2006 .....	398
C. LES EMPLOIS .....	399
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	399
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTIONS DES SERVICES OPÉRATIONNELS » .....	399
1. <i>La gestion des crédits en 2006</i> .....	399
2. <i>Des performances satisfaisantes</i> .....	401
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS ».....	403
1. <i>Une estimation des crédits du titre 2 exagérée</i> .....	403
2. <i>Une mesure de la performance perfectible</i> .....	404

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

**La mission « Sécurité Civile » comporte 2 programmes :**

- **le programme 161 « Intervention des services opérationnels »**, qui concerne la **mobilisation des moyens nationaux de sécurité et de défense civiles** destinés à protéger la population en cas de catastrophe naturelle ou technologique (à l'instar de la lutte contre les feux de forêt, le secours d'urgence et le déminage) ;

- **le programme 128 « Coordination des moyens de secours »** qui est destiné aux activités de **coordination de la chaîne des acteurs de la sécurité civile** en matière de **gestion des crises** et au soutien des structures d'intervention.

Le directeur de la défense et de la sécurité civile (DDSC), au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Henri Masse, est responsable des deux programmes de la mission.

#### L'exécution budgétaire de la mission « Sécurité Civile » en 2006

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
<b>Programme ISO</b>	260,4	236,4	216,6	256,3	217,2	191,9
<b>Programme CMS</b>	209,2	230	215,9	207,1	261,2	261,2
<b>TOTAL</b>	469,6	466,4	432,5	463,4	478,4	422,2

Source : rapport annuel de performances pour 2006

### B. LES OBJECTIFS MAJEURS AFFICHÉS POUR 2006

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement avait affiché les objectifs suivants :

- assurer, dans des conditions maximales de sécurité, un appui aérien aux feux de forêt ;
- optimiser le coût d'exploitation des moyens aériens ;
- améliorer la protection des populations.

### **C. LES EMPLOIS**

L'effectif global de la mission s'est établi en 2006 à **2.563 ETPT** pour un plafond d'emploi fixé à 2.604, soit 41 emplois sous le plafond (-1,6 %) en 2006.

Le programme 161 a disposé de la majorité des effectifs de la mission (87 %), soit **2.227 ETPT** pour un plafond d'emploi de **2.248** (- 21 emplois en dessous du plafond, soit 1 %).

Pour le programme 128 l'effectif a atteint **336 ETPT** pour un plafond d'emploi fixé à **356** (- 20 emplois en-dessous du plafond, soit - 6 %).

## **II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES**

### **A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTIONS DES SERVICES OPÉRATIONNELS »**

#### **1. La gestion des crédits en 2006**

Le programme 161 « Intervention des services opérationnels » comporte les moyens de développer et d'optimiser les **services opérationnels nationaux**, destinés à protéger la population en cas de catastrophe, et ce, **en complément des moyens départementaux de secours**.

L'action 1 « Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêt » s'est élevée à **99,4 millions d'euros en crédits de paiement** dont **47 millions d'euros de dépenses de personnels**, et **121,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement**. Il convient de noter que l'apparente faiblesse de la consommation des investissements s'explique par le transfert vers le service des programmes aéronautiques (SPAé) du ministère de la défense **des crédits relatifs à l'acquisition des avions**. En effet, si les crédits sont bien inscrits et gérés par le ministère de l'intérieur, les achats sont centralisés par le ministère de la défense, et un transfert de crédits est alors effectué au fur et à mesure.

La contribution de plusieurs éléments du programme a rendu possible l'acquisition du **12<sup>ème</sup> Canadair**<sup>1</sup>, acquisition qui résulte d'un engagement pris par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur. L'achat a dû être décidé très rapidement, compte tenu des délais nécessaires à la société Bombardier pour construire un appareil. Il a donc été décidé de conclure la vente en 2006, ce qui a nécessité de dégager des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en gestion. Ainsi, en ce qui concerne les **AE**, les 25 millions d'euros ont été répartis comme suit :

---

<sup>1</sup> Sur ce sujet, votre rapporteur spécial renvoie à son rapport d'information « Flotte aérienne de lutte contre les incendies », n° 452, (2005-2006).

- **11,4 millions d'euros** ont été prélevés sur les 16 millions d'euros destinés à financer, pour 4 ans, la location de l'hélicoptère bombardier d'eau « Aircrane ». La loi de finances pour 2007 a permis d'attribuer de nouveau 16 millions d'euros d'AE afin de s'assurer de la présence de l'hélicoptère pour 4 années, le solde de 600.000 euros ayant couvert diverses pénalités ;

- **8 millions d'euros d'autorisations d'engagement** ont été prélevés sur la dotation prévue pour le remplacement d'un Tracker, qui ne se fera donc pas ;

- **1,5 million d'euros** ont été prélevés sur la maintenance des hélicoptères ;

- **4,1 millions d'euros** sur diverses actions, dont les équipements opérationnels.

En ce qui concerne les crédits de paiement :

- **12,61 millions d'euros** ont fait l'objet d'une mesure de fongibilité, faisant notamment intervenir le dégel de la réserve de 5 % ;

- **11,14 millions d'euros** ont été abondés en loi de finances rectificative pour 2006, gagés sur une économie équivalente sur le programme « Coordination des moyens de secours ».

Le 12<sup>ème</sup> Canadair a donc pu être financé dans les délais prévus.

**L'évocation du 12<sup>ème</sup> Canadair en séance publique au Sénat le 6 décembre 2006**

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire :** « *Nous acquerrons en 2007 le douzième Canadair, perdu en 1997 mais qui n'a jamais été remplacé. Le rapporteur spécial, M. Haut, a demandé à juste titre des précisions sur le schéma de financement de l'acquisition de ce dernier aéronef, schéma qui n'était pas fixé au moment de la discussion devant l'Assemblée nationale. Un Canadair coûte environ 25 millions d'euros. Son financement fera appel, pour une part significative, soit environ 10 millions d'euros, à des économies réalisées par les services opérationnels de la sécurité civile et, pour une autre part, d'environ 15 millions d'euros, à des économies de constatation sur les dépenses du titre 2 des deux programmes de la mission « Sécurité civile ».* ».

Il convient toutefois de remarquer que cette acquisition a pu conduire les services gestionnaires à utiliser au maximum leurs marges de manœuvre pour ne pas déstabiliser l'ensemble de la mission. Cet exercice ne pourra pas, à l'évidence, être reconduit tous les ans.

**L'action 2** « Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques » rassemble **40 % des moyens et de l'effectif des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)**. L'exécution est proche de la prévision, que ce soit en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement.

**L'action 3** « Secours à personnes par hélicoptère » s'est élevée à 30,3 millions d'euros en crédits de paiement et 30,6 millions d'euros en

autorisations d'engagement. Plus des **deux tiers** de cette action concerne les dépenses de personnels des **22 bases d'hélicoptères**, soit 302 ETPT. La sous-consommation apparente en fonctionnement et en intervention trouve son origine, comme pour l'action 1, dans le **transfert vers la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) et vers le service des programmes aéronautiques (SPAé) du ministère de la défense des crédits relatifs au maintien en conditions opérationnelles des hélicoptères de la sécurité civile.**

**L'action 4** « Neutralisation des engins explosifs » représente 31 millions d'euros en crédits de paiement et 32 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'exécution a été conforme à la prévision.

## **2. Des performances satisfaisantes**

Le programme 161 dispose de **9 indicateurs**. Votre rapporteur spécial tient tout particulièrement à souligner **la qualité de la mesure de la performance**, que soit dans la mise à disposition des chiffres, tous les indicateurs étant renseignés, ou qu'en ce qui concerne les commentaires, concis et précis, qui apportent des informations très pertinentes, et offrent au Parlement une très bonne visibilité sur le programme.

**L'objectif 1** « Assurer un appui aérien à la lutte contre les feux de forêt, en renfort des moyens terrestres », dispose de **deux indicateurs**.

Le premier mesure la disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile par flottille durant la « saison feux ». Un ambitieux pourcentage de 95 % avait été fixé pour l'année 2006, pour les 4 types d'appareils (bombardiers d'eau amphibies, bombardiers d'eau non amphibie, avions polyvalents, avions de liaison). La réalisation s'avère inférieure, puisque, à titre d'exemple, 89,9 % des bombardiers d'eau ont été disponibles. Il semble que les avions amphibies aient connu des problèmes techniques liés à la découverte d'une corrosion importante, alors que les bombardiers non amphibies sont encore en phase d'appropriation.

Le second mesure le taux de satisfaction des demandes de concours. Alors que l'objectif était de 85 %, **la réalisation est de 100 %**. Dans son rapport précité consacré à la flotte aérienne de lutte contre les incendies<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial avait émis des réserves sur la pertinence de cet indicateur : « *afin de maintenir à un niveau élevé le taux de satisfaction des demandes, il suffit, sans mesure particulière de l'opportunité, de « faire sortir » les avions à la moindre alarme* ». Malgré ces remarques, on ne peut naturellement que se féliciter de cette performance.

**L'objectif 2** « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile », comporte **un indicateur**, lui-même divisé en **quatre sous-indicateurs**, qui reprennent le coût total de l'heure de vol pour

---

<sup>1</sup> « Flotte aérienne de lutte contre les incendies », rapport d'information n° 452 (2005-2006).

chaque type d'aéronef. On observe une hausse des coûts relativement faible, et qui reste dans la ligne des prévisions du projet de loi de finances pour 2007. Il est précisé que les coûts ont pu être tenus, malgré la hausse du carburant et des taxes aéronautiques, par un report des opérations de maintenance.

**L'objectif 3** « Optimiser la capacité des moyens terrestres nationaux de lutte contre les feux de forêt », présente **un indicateur**, qui mesure la disponibilité des véhicules de lutte contre les feux de forêt, dont le taux de réalisation est exactement égal à la prévision, soit 74 %.

**L'objectif 4** « Optimiser le potentiel d'engagement des UIISC », dispose **d'un indicateur**, qui mesure la disponibilité opérationnelle des personnels. La réalisation (78,7 %) est légèrement supérieure à la prévision (78,5 %).

**L'objectif 5** « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile » dispose de **trois indicateurs**.

Le premier présente le taux de disponibilité de la flotte, en distinguant la disponibilité totale et la disponibilité opérationnelle (c'est-à-dire en proportion des hélicoptères présents sur les sites opérationnels, et donc directement utilisables). On constate que si la disponibilité totale connaît une baisse légère, due à des travaux de maintenance, la disponibilité opérationnelle en 2006 a dépassé la prévision de 94 % en affichant 95,5 %.

Le deuxième indicateur mesure le coût total de l'heure de vol. Ce coût dépasse la prévision, puisqu'il s'établit à 3.160 euros contre 2.917 euros. La hausse est cependant expliquée en totalité par **la baisse des heures de vol durant l'année**, ce qui, compte tenu des charges fixes, renchérit d'autant le prix d'une heure de vol.

Le dernier indicateur sur le coût réel d'un secours par hélicoptère, a été supprimé en 2007 et n'est pas renseigné pour cette année.

**L'objectif 6** « Réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'intervention sur les engins de guerre », présente **un indicateur**, qui mesure le délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins de guerre. **Votre rapporteur spécial, qui a eu l'occasion de rencontrer les personnels du centre de déminage de Toulon, et a pu mesurer l'importance et la technicité de leurs missions, salue l'évolution plus que favorable de l'indicateur**, puisque la prévision de 14,5 jours a été très nettement dépassée avec 7,5 jours.

## **B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »**

### **1. Une estimation des crédits du titre 2 exagérée**

Le programme 128 « Coordination des moyens de secours » est destiné aux activités de **coordination des intervenants de la sécurité civile** et aux fonctions de soutien de la mission.

Le premier objectif stratégique de ce programme consiste à optimiser la gestion de crise par la mobilisation proportionnée et articulée de moyens de défense et de sécurité civiles.

Le second grand objectif stratégique consiste à garantir, par le soutien aux investissements, la coordination des acteurs du secours.

Votre rapporteur spécial tient à souligner l'émergence **d'une « fongibilité asymétrique »** étendue qui a permis une contribution de 13,49 millions d'euros, en provenance du programme 128, au financement du 12<sup>ème</sup> Canadair par le programme 161, décidée en loi de finances rectificative pour 2006. **Cependant cette opération résulte d'une estimation, de près du double des dépenses constatées, des dépenses de personnel prévues en loi de finances pour 2006 pour le programme 128.** Les explications fournies reposent sur les difficultés de transposition en mode LOLF à partir de l'exécution 2004, disponible seulement par chapitre. Il est précisé que cette opération a parfois introduit des biais dans la construction de la masse salariale par programme.

**La présentation des catégories de dépenses où ces résultats ont été constatés aurait mérité plus de lisibilité.**

**L'action 1 « Préparation et gestion des crises »** concerne tant les activités de prospective et d'identification des risques et menaces que la préparation et la coordination des différents acteurs et moyens avant, pendant et après la crise. Pour cette action la dépense s'est élevée à **45,8 millions d'euros en crédits de paiement**, dont **42,7 millions d'euros en dépenses d'intervention**, et **45,2 millions d'euros en autorisations d'engagement**.

Le montant de l'exécution est sans rapport avec celui des crédits ouverts en début d'exercice (**6,35 millions d'euros**) en raison notamment de l'ouverture, en loi de finances rectificative pour 2006, de 30 millions d'euros (dépenses d'intervention), pour le dispositif exceptionnel d'indemnisation de la sécheresse 2003, et d'un abondement par décret, en cours d'année, de 2,86 millions d'euros pour le financement des secours d'extrême urgence et des colonnes de renforts.

**L'action 2 « Coordination des acteurs de la sécurité civile »** correspond aux activités de coordination et de formation des acteurs que sont les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les associations de sécurité civile. Elle représente une **dépense de 150,5 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 9,1 millions d'euros en dépenses de fonctionnement

et 140,3 millions d'euros en dépenses d'intervention, **pour 162,3 millions d'euros de crédits ouverts.**

Les dépenses de fonctionnement concernent principalement, l'opérateur, l'Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs pompiers (ENSOSP) pour 4,8 millions d'euros et la mise à disposition de sapeurs-pompiers de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) pour 3 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention ont représenté 11 millions d'euros pour les pensions, prestations et indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires victimes d'accidents. La participation de l'Etat au budget spécial de la Ville de Paris, au titre des dépenses de la BSPP, s'est élevée à 68,5 millions d'euros et la participation de l'Etat au Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS à 60,4 millions d'euros.

Grâce à la dynamisation de son fonctionnement, entreprise en 2006, le FAI a connu une consommation de **70 % supérieure à celle de 2005**. Elle résulte de deux actions menées par la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) : une simplification du circuit comptable et un fort conditionnement des ordonnateurs secondaires.

**L'action 3 « Soutien à la politique de sécurité civile »** reprend les fonctions de soutien administratif et logistique de la mission. **La dépense s'est établie à 34 millions d'euros en CP.**

Les dépenses de fonctionnement concernent essentiellement les services centraux et les établissements (1,43 million d'euros), le soutien logistique (3,38 millions d'euros), le remboursement des sapeurs-pompiers professionnels mis à disposition par les SDIS (5,49 millions d'euros) et une subvention (1,5 million d'euros). Une différence importante de consommation des crédits du titre 2, par rapport aux prévisions, est constatée (voir encadré ci-dessus).

Les dépenses d'investissement (2,9 millions d'euros) ont servi à financer l'acquisition de camions citernes incendie et de camions citernes forestiers. Les dépenses d'intervention (2,6 millions d'euros) résultent, elles, d'une mauvaise imputation des crédits du FAI.

## **2. Une mesure de la performance perfectible**

La performance du programme 128 est mesurée pour 2006 par 5 indicateurs destinés à renseigner sur la réalisation des 4 objectifs retenus pour 2006. Si votre rapporteur spécial constate un effort évident pour mesurer la performance du programme dans son ensemble, **il semble que l'élaboration des objectifs et des indicateurs ait été assez laborieuse**

**L'objectif 1 « Optimiser la mise en oeuvre des colonnes de renforts prévisionnelles et curatives »** est mesuré par un indice de journées de

mobilisation des colonnes prévisionnelles et des colonnes curatives par rapport aux risques très sévères de la saison « feux de forêts ».

**L'indice de mobilisation des colonnes curatives est conforme à la prévision.** Celui des colonnes de renforts prévisionnelles met en valeur une prise en compte rigoureuse de la prévision de l'ensemble des facteurs risques « incendie » par une **mobilisation prévisionnelle parcimonieuse.**

Cet ajustement de l'engagement des colonnes de renfort, intervenu dans un cadre plus large de mise en cohérence de la stratégie préventive et curative sur les feux de forêts, a contribué à ce que **5.200 hectares seulement aient été touchés par le feu en 2006 dans les départements méditerranéens, soit trois fois moins que la moyenne établie sur les dix dernières années.**

Il a été utilement adjoint à cet objectif, en 2007, un second indicateur concernant le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité des risques. Cet objectif disposera ainsi de deux bons indicateurs d'efficience.

**L'objectif 2** « Améliorer la préparation des acteurs de la gestion des crises à la protection des populations » est mesuré par l'indicateur « Taux de formation des acteurs de gestion de crise de préfectures » dont le résultat présenté est légèrement supérieur à la prévision. Toutefois, s'agissant d'un indicateur d'activité et non d'un indicateur de performance, il a été supprimé dans le PAP 2007. Par voie de conséquence l'objectif 2 a également disparu, ce qui est plus regrettable.

**L'objectif 3** « Promouvoir les orientations prioritaires de la Sécurité civile par le renforcement de la sécurité des sapeurs pompiers en intervention et l'harmonisation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours » est mesuré par un premier indicateur « Accidentologie des sapeurs-pompiers en service commandé » constitué de 2 sous-indicateurs.

Le résultat du premier sous-indicateur, concernant le nombre d'accidents, est conforme à la prévision ; il a, cependant, été supprimé en PLF 2007, dans la mesure où il s'est avéré non auditable car basé sur un système déclaratif.

Le second sous-indicateur, mesurant le nombre d'accidents ayant entraîné un arrêt de travail, affiche un résultat satisfaisant. Mais, selon le ministère ce résultat ne reflète pas une amélioration, mais l'importance du travail de fiabilisation des remontées d'information, effectué en 2006, par le Bureau prévention enquête accident (BPAE), créé au sein de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles. Il conviendra donc, pour l'avenir, de l'ajuster en conséquence.

Le second indicateur, mesurant le « Nombre de départements bénéficiant d'une subvention du FAI-SDIS pour le développement de l'infrastructure de communication commune police-SDIS », a été supprimé en 2007, en raison de l'évolution, en cours d'année, du mode de financement en faveur du développement de l'infrastructure de communication commune

Police-SDIS (ANTARES). Le fait qu'il n'ait pas été renseigné pour 2006, probablement parce que les résultats de cet objectif n'étaient pas probants avec le système précédent, plaide en faveur de la nouvelle politique volontariste engagée pour promouvoir cette modernisation. A compter du PAP 2007, la performance de cet objectif se mesurera par le taux d'adhésion des SDIS à ANTARES.

**L'objectif 4** « Optimiser l'efficacité de l'action support du programme » est mesuré par un indicateur « Coût de l'action support / coût total de la mission (hors crédits d'intervention relatifs aux secours d'extrême urgence et aux colonnes de renfort) ». Son résultat est supérieur à la valeur cible. Jugé comme un indicateur d'activité, il a été supprimé dans le PAP 2007, et l'objectif 4 a également disparu.

Il a été adjoint, en 2007 à l'objectif précédent, un indicateur « Attrait des formations proposées par l'opérateur : l'ENSOSP ».

**Le PAP pour 2007 ne contenant plus que 2 objectifs, les observations déjà formulées dans mes rapports spéciaux pour 2006 et 2007 restent d'actualité, notamment en ce qui concerne le second de ces 2 seuls objectifs retenus à compter de 2007. En effet, les trois indicateurs de cet objectif 2 auraient pu figurer au sein d'objectifs distincts D'ailleurs, la longueur de son libellé révèle au moins deux orientations différentes, bien que complémentaires.**

## MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale

	<i>Pages</i>
<b>I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES</b> .....	408
A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION.....	408
1. Une mission interministérielle factice, sans vision d'ensemble.....	408
2. Une image imparfaite de l'exécution financière de la politique globale de sécurité sanitaire .....	408
B. EXÉCUTION 2006.....	409
1. Une exécution très éloignée de l'autorisation budgétaire .....	409
2. Un taux d'exécution très disparate entre les deux programmes .....	409
3. Une fongibilité qui n'a pu que faiblement jouer.....	409
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	412
A. LE PROGRAMME 228 : « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES » .....	412
1. Une dotation multipliée par sept en cours de gestion.....	412
2. Une faible consommation des crédits .....	414
3. L'enjeu lié aux opérateurs .....	415
4. Une analyse de la performance difficile à apprécier.....	416
B. LE PROGRAMME 206 : « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION » .....	417
1. D'importantes modifications de la programmation budgétaire initiale.....	417
2. Un taux de consommation des crédits globalement satisfaisant .....	418
3. Des reports de charges importants .....	419
4. Une performance difficile à évaluer.....	419

## I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

#### 1. Une mission interministérielle factice, sans vision d'ensemble

La mission « Sécurité sanitaire » est **une des huit missions interministérielles du budget**, ce qui se justifie par les liens étroits existants entre les thématiques relatives à la santé humaine et animale, dont témoigne notamment le risque de pandémie de « grippe aviaire ».

Cependant, comme l'a déjà souligné, à de nombreuses reprises<sup>1</sup>, votre rapporteure spéciale, **si la dimension opérationnelle de l'interministérialité de la mission est avérée, sa dimension budgétaire est encore à parfaire.**

La présentation même du rapport annuel de performances (RAP) 2006 reflète, de nouveau, ce défaut : **la présentation de l'exécution budgétaire de la mission consiste en une juxtaposition des RAP des programmes correspondants sans présentation du bilan stratégique d'ensemble de la mission.**

#### 2. Une image imparfaite de l'exécution financière de la politique globale de sécurité sanitaire

La mission « Sécurité sanitaire », composée de deux programmes, ne représente, comme l'a rappelé votre rapporteure spéciale dans son récent rapport d'information sur le dispositif des agences de sécurité sanitaire<sup>2</sup>, **qu'une partie étroite de cette politique publique**, puisque pas moins de **treize autres programmes rattachés à d'autres missions y concourent. Surtout les fonctions support sont portées par d'autres missions.**

Par ailleurs, les crédits de la mission sont **abondés dans une large proportion par divers fonds de concours, dont le fonds dédié au financement des plans « Pandémie grippale » et « Biotox », intégralement financé par l'assurance maladie.**

Votre rapporteure spéciale tient donc à souligner que l'étroitesse du périmètre de la mission ne permet **pas une appréhension d'ensemble de la gestion budgétaire de l'Etat en ce domaine.** Cela pourrait, comme l'indique la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 28 ; rapport n° 451 (2005-2006) ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 28.

<sup>2</sup> Rapport n° 355 (2006-2007).

de l'Etat pour l'année 2006, « *justifier un réexamen du découpage des programmes* ».

## **B. EXECUTION 2006**

### **1. Une exécution très éloignée de l'autorisation budgétaire**

Au cours de l'exercice 2006, **la dotation initiale de la mission a plus que doublé, passant de 939 millions d'euros à 1,67 milliard en autorisations d'engagement (AE) et de 640 millions à 1,34 milliard d'euros en crédits de paiement (CP).**

Ce très net écart entre le montant des crédits votés en loi de finances initiale (LFI) et le montant de crédits réellement ouverts en cours de gestion, résulte **d'importants mouvements de crédits**, notamment de **forts reports de crédits de l'exercice 2005 sur 2006** et de **décrets d'avance**, destinés à faire face aux très graves crises sanitaires intervenues en cours d'année (influenza aviaire et chikungunya).

### **2. Un taux d'exécution très disparate entre les deux programmes**

**Comparés aux crédits ouverts en LFI, le taux d'exécution de la mission est élevé : il est de 140,5 % en AE et de 145,6 % en CP.** Ceci reflète les mouvements de crédits, décrits plus haut, venus abonder les programmes de la mission au cours de l'année 2006.

**En revanche, par rapport aux crédits réellement ouverts en cours d'exercice, le taux d'exécution global de la mission n'est plus que de 79 % en AE et 70 % en CP, et se révèle très différent d'un programme à un autre : si le taux d'exécution du programme 206 est de 82 % en AE et 94,5 % en CP, celui du programme 228 est de 75 % en AE et 47 % en CP.**

L'examen de l'exécution par programme permettra de revenir sur les causes de cette disparité.

### **3. Une fongibilité qui n'a pu que faiblement jouer**

**De façon générale, la mission n'a pas fait l'objet d'importants mouvements de fongibilité.**

**S'agissant du programme 228, la fongibilité n'a pas joué, en raison des faibles marges de manœuvre dont dispose le responsable de programme :**

- d'une part, 74 % des crédits votés en LFI sont des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs ;

- d'autre part, les fonctions support du programme sont rattachées à une autre mission : le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ».

**S'agissant du programme 206, la fongibilité a joué, globalement en faveur de l'action 4** du programme (« Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires ») qui regroupe, pour l'essentiel, les crédits versés à l'AFSSA.

Par ailleurs, **les graves crises sanitaires survenues en 2006 ont donné lieu à des mouvements de fongibilité temporaires**, depuis les secteurs non affectés par ces crises, **vers l'action 2 du programme** (« Lutte contre les maladies animales et protection des animaux ») ; ceci afin d'attendre la mise à disposition des crédits ouverts par décrets d'avance. Ces crédits ont ensuite été rétablis selon la programmation initiale.

Il est, enfin, à noter que le programme 206 a été concerné par la **fongibilité asymétrique**, notamment en raison du transfert de personnels du ministère de l'agriculture et de la pêche vers l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Néanmoins, ce mouvement de fongibilité asymétrique est à **relativiser : il s'agit d'une transformation de dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) en subvention pour charge de service public** versée à l'AFSSA, qui servira à financer les emplois ainsi transférés à l'opérateur.

**Données générales d'exécution de la mission « Sécurité sanitaire »**

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Veille et sécurité sanitaire	103.511.920	103.088.828	734.727.268	700.229.176	552.705.604	331.001.001	536,5 %	321,3 %	75,0 %	47,0 %
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	835.772.740	536.805.087	935.871.544	636.777.179	766.572.838	601.401.267	91,7 %	112,0 %	82,0 %	94,5 %
<b>Total</b>	<b>939.284.660</b>	<b>639.893.915</b>	<b>1.670.598.812</b>	<b>1.337.006.355</b>	<b>1.319.278.442</b>	<b>932.402.268</b>	<b>140,5 %</b>	<b>145,7 %</b>	<b>79,0 %</b>	<b>70,0 %</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Mission sécurité sanitaire » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME 228 : « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »

#### 1. Une dotation multipliée par sept en cours de gestion

En LFI pour 2006, le programme 228 a été doté de **103,5 millions d'euros en AE** et de **103 millions d'euros en CP**. Compte tenu des mouvements de crédits intervenus en cours d'année, les crédits ouverts, au 31 décembre 2006, s'élèvent à **734,8 millions d'euros en AE** et à **700 millions d'euros en CP**. La dotation a ainsi été multipliée par sept en cours de gestion.

#### Mouvements de crédits ayant affecté le programme 228 en 2006

(en euros)

Programme 228 « Veille et sécurité sanitaires »	Crédits autres titres (AE)	Crédits autres titres (CP)
<b>Total des crédits ouverts en LFI</b>	<b>103.511.920</b>	<b>103.088.828</b>
<b>Mouvements de crédits</b>		
Arrêté du 16 février 2006 – reports anticipés	267.000.000	67.000.000
Arrêté du 16 février 2006 – reports anticipés	126.745.744	126.745.744
Arrêté du 17 février 2006 portant ouverture de fonds de concours	175.000.000	175.000.000
Arrêté du 28 mars 2006 – solde reports généraux	1.532.568	1.532.568
Décret d'avance n° 2006-365 du 27 mars 2006	8.820.000	8.820.000
Décret d'avance n° 2006-954 du 1 <sup>er</sup> août 2006	14.000.000	14.000.000
Loi de finances rectificative du 30 décembre 2006	34.075.000	0
Rattachement fonds de concours « EAU »	2.923.440	2.923.440
Rattachement fonds de concours « CPP »	1.143.596	1.143.596
<b>Total des crédits ouverts en 2006</b>	<b>734.727.268</b>	<b>700.229.176</b>

Source : direction générale de la santé

Comme le résume le tableau ci-dessus, ces mouvements de crédits résultent :

#### a) D'importants arrêtés de reports de l'exercice 2005 sur 2006

Le montant des arrêtés de report de l'exercice 2005 sur 2006 s'élève à **396 millions d'euros en AE et CP, soit 3,8 fois le montant des crédits votés en LFI**. Votre rapporteure spéciale rappelle en effet que le programme 228 bénéficie d'une disposition dérogatoire, votée en loi de finances pour 2006, permettant des reports de crédits non consommés supérieurs au plafond de 3 % des crédits initiaux votés, fixé par l'article 15 de la LOLF.

Ces reports de crédits résultent, pour l'essentiel (soit 305 millions d'euros en AE et en CP), **d'une sous-consommation des crédits alloués aux plans « Pandémie grippale » et « Biotox » en 2005**. Ils ont ainsi, pour l'essentiel, abondé l'action 2 du programme : « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises ».

**L'article 72 de la loi de finances pour 2006 : majoration des plafonds de reports de crédits de paiement de 2005 sur 2006**

L'article 15 de la LOLF, s'il prévoit que les crédits inscrits sur les autres titres que le titre des dépenses de personnel (titre 2) peuvent être reportés 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, autorise **une majoration de ce plafond par une disposition de loi de finances**.

Tel est l'objet de l'article 72 de la loi de finances pour 2006 qui fixe une liste de chapitres qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %, dans la limite du montant des dotations ouvertes sur ces mêmes chapitres par la loi de finances initiale pour 2005, majoré, s'il y a lieu, du montant des crédits ouverts par voie réglementaire : on passe donc pour ces chapitres, d'un plafond de 100 %, déduction faite des crédits déjà consommés.

Source : rapport général n° 99 (2005-2006)

*b) D'importantes ouvertures de crédits par voie de fonds de concours*

**Le montant global des ouvertures de crédits par voie de fonds de concours s'élève en 2006 à 179 millions d'euros en AE et en CP, soit 1,7 fois le montant des crédits votés en LFI.**

Le programme 228 a été abondé par trois fonds de concours :

- le fonds de concours « *Qualité des eaux non minérales destinées à la consommation humaine* » pour un montant de 2,9 millions d'euros en AE et en CP ;

- le fonds de concours « *Frais de fonctionnement des comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale* » pour un montant de 1,1 million d'euros en AE et en CP ;

- et surtout, le fonds de concours relatif à « *la participation de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves* » pour un montant de 175 millions d'euros en AE et en CP.

S'agissant de ce dernier fonds, il est à noter que la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007 a prévu **la création d'un nouvel établissement public à caractère administratif, dénommé « Fonds de prévention des risques sanitaires » (FOPRIS), dédié au financement du plan « Pandémie grippale », afin notamment de respecter l'obligation constitutionnelle de renoncer à ce fonds de concours<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 2005-528 du 15 décembre 2005 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le Conseil constitutionnel a considéré que la participation de l'assurance

*c) D'ouvertures de crédits dans le cadre de décrets d'avance et de la loi de finances rectificative pour 2006*

**Le montant global des crédits ouverts par décrets d'avance s'élève, pour l'exercice 2006, à 22,8 millions d'euros en AE et en CP, soit 22 % des crédits ouverts en LFI.**

Le programme 228 a, en effet, fait l'objet de deux décrets d'avance, le premier au titre du financement des dépenses de la lutte anti-vectorielle pour un montant de 8,8 millions d'euros, le second au titre du financement de la lutte contre l'épidémie de chikungunya pour un montant de 14 millions d'euros.

**Quant au décret du 30 décembre 2006, portant ouverture de 34 millions d'euros en AE au titre de la loi de finances rectificative, il avait pour finalité la prévention et la lutte contre la méningite en Haute-normandie.**

**Ces importants mouvements de crédits (56,8 millions d'euros au total, soit plus de la moitié des crédits votés en LFI) reflètent, pour partie, la spécificité de la mission « Sécurité sanitaire », qui, par nature, doit faire face à crises difficilement prévisibles.** De plus, comme pour toute politique de prévention des crises, la consommation des crédits de la mission est également soumise à des aléas, qui tiennent notamment à l'évolution des connaissances sur les risques générés par les crises sanitaires ainsi que sur les voies et moyens pour y faire face.

Cependant, ces importantes ouvertures de crédits en cours d'exécution conduisent votre rapporteure spéciale à s'interroger sur **la systématique sous-budgétisation de la mission en loi de finances initiale**, qui s'est d'ailleurs encore avérée en mars 2007, dans la mesure où un programme de renouvellement et d'acquisition de produits et matériels médicaux supplémentaires, dans le cadre de la réactualisation du plan « Pandémie grippale », a nécessité l'ouverture, par décret d'avance, de 80 millions d'AE.

## **2. Une faible consommation des crédits**

Alors que la dotation initiale des crédits a été multipliée par sept en cours de gestion, **seuls 75 % des AE et 47 % des CP ouverts ont été consommés.** Cette sous-consommation concerne pour l'essentiel l'action 2 du programme « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises ».

---

*maladie au fonds de prévention des risques sanitaires, « en raison de son caractère obligatoire, ne figure pas parmi les recettes que peuvent abonder un fonds de concours » et entre ainsi, en contradiction avec l'article 17 de la LOLF, selon lequel les versements aux fonds de concours doivent avoir un caractère volontaire. Sans censurer le dispositif, au nom de l'intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population, il a invité à mettre le dispositif en conformité avec la LOLF à compter de 2007.*

Selon les informations recueillies par votre rapporteure spéciale auprès du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, cette sous-consommation résulterait de deux phénomènes :

**- d'une part, le caractère pluriannuel de certains marchés passés, notamment de ceux conclus dans le cadre des plans « Pandémie grippale » et « Biotox » ;**

**- d'autre part, la volonté de constituer une provision destinée à répondre à la survenue d'une nouvelle crise :** d'après les données de la direction générale de la santé (DGS), celle-ci s'élevait au 31 décembre 2006, à 10,2 millions d'euros en AE et 16,3 millions d'euros en CP.

Si votre rapporteure spéciale comprend les deux justifications avancées, **elle se demande néanmoins, comme la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006, si certains dispositifs ne seraient pas « sur-dotés »**. Elle s'interroge pour savoir si une évaluation plus fiable des besoins réels n'éviterait pas la suspicion de « sur-dotation » quant à la gestion budgétaire de l'Etat.

Votre rapporteure spéciale regrette enfin que **le RAP 2006 ne retrace pas l'état d'exécution des plans de programmation « Pandémie grippale » et « Biotox »**, qui représentent pourtant l'essentiel des dépenses du programme 228.

**Les AE et les CP non consommés** en 2006, d'un montant respectif de 182 millions et 369 millions seront **reportés intégralement sur l'exercice 2007**. Le programme 228 a, en effet, de nouveau, **bénéficié d'une disposition dérogatoire**, votée en loi de finances pour 2007 (article 58), permettant des reports de crédits non consommés supérieurs au plafond de 3 % sur l'exercice 2007. Votre rapporteure spéciale s'interroge sur le caractère, désormais, quasi-systématique de ces reports de crédits de montants très élevés.

### **3. L'enjeu lié aux opérateurs**

Les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs du programme représentaient près de 74 % des crédits inscrits en LFI. Si globalement, **le taux d'exécution des dépenses de ces derniers est satisfaisant, votre rapporteure spéciale s'interroge néanmoins sur la sous-estimation initiale des ressources propres de certains opérateurs**. Les ressources propres de l'AFSSAPS se sont ainsi avérées 1,7 fois plus importantes que prévues, celles de l'Agence de la biomédecine 2,4 fois et celles de l'INVS 4 fois plus. S'il est vrai que l'évaluation de ce type de ressources est soumise à certains aléas (recettes exceptionnelles, par exemple, dans le cas de l'INVS), votre rapporteure spéciale tient à souligner **qu'une meilleure évaluation des ressources propres des opérateurs est indispensable, dans la mesure où, de celle-ci, dépend, pour partie, la**

**détermination de la subvention pour charge de service public qui leur est versée.**

#### **4. Une analyse de la performance difficile à apprécier**

##### *a) Des indicateurs « insuffisamment intelligibles »*

Comme le souligne le CIAP, dans son rapport précité sur le programme 228, **« les indicateurs de performance retenus sont insuffisamment intelligibles et peu fiables à ce jour »**.

Sur les douze indicateurs que dénombrait le PAP 2006, votre rapporteure spéciale note en particulier que :

- **quatre indicateurs ont été abandonnés** en projet de loi de finances initiale pour 2007 et ne sont donc pas renseignés (indicateurs 2.1, 4.1, 4 et 5.1) ;

- **deux indicateurs ne disposaient pas de prévision de performance pour 2006** (indicateurs 3.2 et 6.1) ;

- **un indicateur voit sa cible de performance et son résultat exprimés dans des unités différentes** (indicateur 8.1) ;

- **deux indicateurs rendent peu compte des objectifs auxquels ils se rattachent** (indicateurs 3.1 et 3.2).

Pour les autres indicateurs et de façon générale, votre rapporteure spéciale tient à souligner que **la cible de résultat, d'une part, et les écarts entre les objectifs fixés et les résultats constatés, d'autre part, ne sont pas argumentés de façon satisfaisante et ne permettent donc pas une appréciation de la performance du programme.**

##### *b) Des indicateurs ne couvrant que faiblement les crédits de la mission*

En LFI pour 2006, **74 % des CP et AE votés étaient constitués de subventions pour charge de service public** versées aux opérateurs de la mission.

**Or, sur les sept opérateurs de la mission, seuls deux se voient rattacher des indicateurs propres : l'AFSSAPS et l'Agence de la biomédecine.**

Certes, depuis 2007, **trois opérateurs** (l'AFSSET, l'AFSSA et l'Agence de la biomédecine) **ont signé un Contrat d'objectifs et de moyens (COM)** ou contrat de performance. Cependant, comme l'a souligné votre rapporteure spéciale dans son récent rapport d'information<sup>1</sup>, ces contrats **s'apparentent davantage à des rapports d'activité ou à des projets d'établissement** et ne permettent donc pas d'évaluer la performance de ces opérateurs.

---

<sup>1</sup> Rapport précité n° 355 (2006-2007).

Votre rapporteure spéciale invite très fortement la direction générale de la santé (DGS) à **revoir l'ensemble de ces indicateurs de performance et à d'achever sa politique de contractualisation envers les opérateurs de la mission.**

***B. LE PROGRAMME 206 : « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »***

**1. D'importantes modifications de la programmation budgétaire initiale**

**Les évènements sanitaires de 2006 ont conduit à des mouvements de crédits importants**, entraînant de substantielles modifications par rapport aux éléments présentés dans le cadre du projet annuel de performances (PAP) de 2006. Ces mouvements de crédits sont de plusieurs ordres :

- **des reports de crédits de 2005 sur 2006 pour un montant global de 27,6 millions d'euros en AE et 28,4 millions d'euros en CP** : il s'agit, pour l'essentiel, du **report sur l'exercice 2006 de fonds de concours rattachés tardivement en 2005** ;

- **d'ouvertures par voie de fonds de concours pour un montant global de 30 millions d'euros en AE et en CP** : cependant, **28 millions d'euros** ont été ouverts en toute fin de gestion et **n'ont donc pu être rattachés** au budget opérationnel de programme (BOP) concerné et **être consommés**. Ils seront reportés sur l'exercice 2007 ;

- **des décrets d'avance pour un montant global de 46 millions d'euros en AE et en CP** : 16 millions d'euros en AE et CP dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire (dont 575.000 euros en titre 2) et 30 millions d'euros en AE et CP, afin de financer la décision de mise en place d'un dépistage systématique des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) chez les ovins et les caprins à l'abattoir et à l'équarrissage ;

- **une ouverture, enfin, de 0,9 million d'euros en AE en loi de finances rectificative.**

Si ces mouvements de crédits et notamment l'ouverture de crédits par voie de décrets d'avance étaient **nécessaires pour faire face aux crises sanitaires survenues en 2006**, votre rapporteure spéciale tient néanmoins à rappeler qu'ils reflètent une mauvaise évaluation des besoins de la mission.

En effet, **lors de l'examen de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2006 au Sénat le 6 décembre 2005**, votre rapporteure spéciale avait présenté, au nom de la commission des finances, **un amendement visant à transférer un montant de 15 millions d'euros du programme « Veille et sécurité sanitaires » vers le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »**, dans la mesure où les hypothèses sur lesquelles avait été construit le budget du deuxième programme pour 2006 ne tenaient pas compte

de la survenance d'une épizootie d'influenza aviaire ni en Europe ni sur le territoire français. Or, **cet amendement avait été repoussé par le Sénat**, notamment suite à l'intervention du ministre de la santé et des solidarités qui avait alors précisé : « *l'abondement de 15 millions d'euros auquel vous souhaitez procéder, Madame Bricq, est (...) inutile, puisque nous serions tout à fait en mesure de faire face au risque lié à l'épizootie* ».

## **2. Un taux de consommation des crédits globalement satisfaisant**

### *a) Le bilan de l'exécution des dépenses du titre 2*

Le bilan de l'exécution du titre 2 (dépenses de personnel) fait apparaître une consommation de 231,3 millions d'euros en AE et en CP, pour une dotation initiale de 234,7 millions d'euros, soit une **sous-consommation de 3,4 millions d'euros**.

Cette sous-exécution s'explique cependant par des **événements non reconductibles pour 2007** :

- des économies liées à des départs en retraite plus nombreux que prévus ;
- des retards dans l'exécution de dépenses spécifiques par rapport au calendrier habituel (prestations sociales, mesures catégorielles) ;
- un « surcalibrage » de la dotation du ministère au titre de sa contribution au Compte d'affectation spéciale (CAS) « Pension ».

### *b) Le bilan de l'exécution des autres titres*

La dotation hors titre 2 s'est élevée à 703,5 millions d'euros en AE et 404,4 millions d'euros en CP. L'écart entre la dotation et l'exécution est donc de 168,3 millions d'euros en AE et 34,4 millions d'euros en CP, soit **un taux de consommation de 76 % des AE et de 79,5 % des CP**.

D'après la direction générale de l'alimentation (DGAL), cet écart entre la prévision et l'exécution est dû :

- **au maintien d'une partie de la mise en réserve** du programme à hauteur de 17 millions d'euros en AE et de 5,1 millions d'euros en CP ;
- à la non-consommation de 28 millions d'euros en AE et en CP **de fonds de concours rattachés tardivement** en 2006 ;
- **s'agissant plus particulièrement des CP**, à une sous-exécution de 1,3 million d'euros sur le BOP « Intervention des services vétérinaires », qui s'explique par la **décision tardive de prolongation du dépistage systématique des ovins et des caprins à l'abattoir et à l'équarrissage** ;
- **s'agissant enfin des AE**, d'une sous-consommation de 123 millions d'euros sur l'action 5 (« Elimination des farines et des co-produits des animaux »). Cet écart est dû, d'une part, **pour le service public de**

**l'équarrissage (SPE), à une surestimation du besoin des « AE dettes »** (destinées à payer à la CNASEA les prestations antérieures à 2006), et, d'autre part, **pour la gestion du stock des farines animales, à un retard pris pour la passation des marchés publics liés au déstockage.**

Cette importante sur-évaluation des AE destinées au SPE, qui interpelle votre rapporteure spéciale, **confirme les observations formulées par la Cour des comptes, dans le cadre de son enquête menée sur le fonctionnement du SPE.** Saisie d'une demande par la commission des finances, dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF, la Cour des comptes avait en effet relevé ces difficultés financières liées à la gestion du SPE<sup>1</sup>.

### **3. Des reports de charges importants**

Le programme 206 connaît par ailleurs d'importants reports de charges, évalués, pour les deux principales sous-actions concernées, à environ 118 millions d'euros début 2006.

Ces reports de charge concernent principalement :

- **la sous-action 21 « Lutte contre les Encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) »** : il s'agit principalement des impayés liés aux frais d'analyses des services vétérinaires dans le cadre des mesures de lutte contre l'ESB et la tremblante bovine et caprine ;

- **la sous-action 50 « Service public de l'équarrissage (SPE) »** : ce report de charge correspond à l'ensemble des prestations réalisées dans le cadre du SPE et qui ont fait l'objet d'envoi de factures au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), organisme payeur jusqu'au 15 juillet 2006, et à l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP), organisme payeur à partir du 15 juillet 2006, après vérification du service fait par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV). Votre rapporteure spéciale rappelle, à cet égard, que la Cour des comptes, dans son rapport précité<sup>2</sup>, avait également mis en évidence ces difficultés de gestion budgétaire du SPE.

### **4. Une performance difficile à évaluer**

#### *a) La qualité des indicateurs en question*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> mars 2007 sur le programme 206, le CIAP soulignait la difficulté à apprécier la performance du programme :

---

<sup>1</sup> Rapport n° 732 (2005-2006).

<sup>2</sup> Rapport précité n° 732 (2005-2006).

- d'une part « *aucun des indicateurs n'est judicieux au regard des finalités supposées de la mission dont les objectifs devraient cibler la santé publique* » ;

- d'autre part « *plusieurs indicateurs sont en fin de vie, d'autres sont d'interprétation délicate* ».

Selon des propos recueillis auprès de la direction générale de l'alimentation (DGAL), c'est principalement **l'indicateur 2-1 « Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la tremblante caprine »** qui s'est révélé défaillant. La nette amélioration des résultats constatés par cet indicateur traduit en effet la chute plus rapide qu'escomptée de l'incidence de l'ESB et non les efforts accomplis dans ce domaine, mettant en cause la pertinence même de cet indicateur.

**Quant à l'absence d'indicateur d'efficience souvent dénoncée, votre rapporteure spéciale note que celle-ci devrait être corrigée par l'introduction** prochaine d'un sous-indicateur « Coût unitaire de la surveillance épidémiologique de l'ESB », ainsi que d'un nouvel indicateur d'évolution du coût de l'inspection sous assurance qualité.

*b) Une couverture insuffisante des crédits de personnels*

Selon la DGAL, il est possible de considérer que **les huit indicateurs** associés aux objectifs du programme **permettent d'évaluer l'utilisation de 55 % des crédits du programme hors dépenses de personnel et 63 % des crédits du programme hors dépenses de personnel et hors service public de l'équarrissage.**

**Quant aux crédits de personnel, qui représentent 35 % des crédits du programme, ils ne sont pris en compte, dans l'objectif 7 par l'indicateur 7.1** (« Taux des services déconcentrés de la DGAL ayant été soumis à une évaluation favorable ») que **très indirectement et de façon difficile à évaluer.**

**Quant à l'AFSSA, opérateur principal et unique du programme, aucun indicateur ne permet d'apprécier sa performance.** Certes la signature en 2007 d'un **Contrat d'objectifs et de moyens (COM)** entre l'agence et les administrations de tutelle représente de ce point de vue un progrès. Mais comme l'a déjà souligné votre rapporteure spéciale dans son rapport d'information sur les agences de sécurité sanitaire<sup>1</sup>, le contrat signé s'apparente davantage à **un projet d'établissement qu'un réel contrat de performance**, permettant de lier les objectifs fixés, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Votre rapporteure spéciale encourage la direction générale de l'alimentation (DGAL) à poursuivre ses démarches de perfectionnement des indicateurs du programme.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 355 (2006-2007).

## MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »

### M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial

<b>I. CADRAGE GÉNÉRAL</b> .....	422
A. UN TRÈS FORT TAUX D'EXÉCUTION.....	422
B. DES INSUFFISANCES DE CRÉDITS QUI SE TRADUISENT PAR UN ACCROISSEMENT TRÈS SENSIBLE DES DETTES.....	424
1. <i>Les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale en très forte hausse : + 431,4 millions d'euros au titre du seul exercice 2006</i> .....	424
2. <i>L'existence d'autres dettes</i> .....	425
C. DES EFFECTIFS SENSIBLEMENT INFÉRIEURS AU PLAFOND D'EMPLOIS.....	425
<b>II. ANALYSE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES</b> .....	427
A. POLITIQUES EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE .....	427
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	427
2. <i>Principales observations sur l'exécution des crédits</i> .....	427
B. ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION .....	428
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	428
2. <i>Principales observations sur l'exécution des crédits</i> .....	429
C. ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES .....	430
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	430
2. <i>Principales observations sur l'exécution des crédits</i> .....	430
D. HANDICAP ET DÉPENDANCE .....	431
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	431
2. <i>Principales observations sur l'exécution des crédits</i> .....	431
E. PROTECTION MALADIE .....	432
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	432
2. <i>Principales observations sur l'exécution des crédits</i> .....	432
F. EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES .....	433
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	433
2. <i>Principales observations sur l'exécution des crédits</i> .....	433
G. CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES .....	433
1. <i>L'analyse de la performance</i> .....	433
2. <i>Principales observations sur l'exécution des crédits</i> .....	434

## I. CADRAGE GÉNÉRAL

### A. UN TRÈS FORT TAUX D'EXÉCUTION

La **mission interministérielle** « Solidarité et intégration » rassemblait, **en 2006**, des crédits gérés par le ministère de la santé et des solidarités et par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Les crédits inscrits sur cette mission sont répartis en **sept programmes d'importance inégale**.

Le tableau qui suit, retraçant les conditions générales d'exécution, montre que le taux d'exécution des crédits de cette mission est particulièrement élevé. En effet, **les crédits consommés, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), se sont révélés supérieurs des crédits votés en loi de finances et très proches des crédits ouverts au cours de l'exercice 2006.**

**Deux écarts importants par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale doivent être particulièrement signalés** : le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » a connu une consommation de crédits très nettement supérieure aux crédits initialement votés (136,4 % en AE et CP), alors que la consommation des crédits inscrits sur le programme « Accueil des étrangers et intégration » a été bien moindre que ne le prévoyait la loi de finances initiale (75,7 % en AE et 74,9 % en CP). Ces écarts feront l'objet d'analyses dans le cadre des développements consacrés à chaque programme.

Il convient, par ailleurs, de relever que la première année de mise en œuvre complète de la LOLF s'est traduite par de **nombreuses erreurs d'imputation comptable**, qui peuvent fausser certaines appréciations ponctuelles, sans toutefois remettre en cause les grandes lignes de l'exécution 2006.

**Données générales d'exécution de la mission « Solidarité et intégration »**

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
	Politiques en faveur de l'inclusion sociale	1 010 040 386	1 010 008 601	1 381 484 413	1 381 452 628	1 378 154 535	1 377 422 040	136,4%	136,4%	99,8%
Accueil des étrangers et intégration	558 471 390	558 471 390	426 197 765	426 197 765	422 545 130	418 358 716	75,7%	74,9%	99,1%	98,2%
Actions en faveur des familles vulnérables	1 097 819 418	1 097 819 418	1 148 365 671	1 148 365 671	1 146 790 016	1 145 947 124	104,5%	104,4%	99,9%	99,8%
Handicap et dépendance	7 820 426 011	7 807 948 011	8 124 047 205	8 111 569 205	7 960 744 872	7 918 130 471	101,8%	101,4%	98,0%	97,6%
Protection maladie	607 013 150	607 013 150	607 512 550	607 512 550	607 471 197	607 312 825	100,1%	100,0%	100,0%	100,0%
Egalité entre les hommes et les femmes	27 422 699	27 422 699	26 491 425	26 490 246	25 932 640	25 871 365	94,6%	94,3%	97,9%	97,7%
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 071 574 490	1 064 519 885	1 099 666 547	1 058 651 423	1 044 764 549	1 033 488 858	97,5%	97,1%	95,0%	97,6%
<b>Total</b>	<b>12 192 767 544</b>	<b>12 173 203 154</b>	<b>12 813 765 576</b>	<b>12 760 239 488</b>	<b>12 586 402 939</b>	<b>12 526 531 399</b>	<b>103,2%</b>	<b>102,9%</b>	<b>98,2%</b>	<b>98,2%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Solidarité et intégration » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

**B. DES INSUFFISANCES DE CRÉDITS QUI SE TRADUISENT PAR UN ACCROISSEMENT TRÈS SENSIBLE DES DETTES**

**1. Les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale en très forte hausse : + 431,4 millions d'euros au titre du seul exercice 2006**

L'un des faits marquants de l'exécution 2006 est la très forte croissance des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre des prestations relevant de la mission « Solidarité et intégration ». Ces dettes passent en effet de 1,15 milliard d'euros à 1,58 milliard d'euros, soit un **dérapiage supérieur au montant des crédits de la mission « Santé »**. Le tableau qui suit retrace l'évolution de ces dettes.

Evolution des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre des prestations entrant dans le champ de la mission « Solidarité et intégration »

(en euros)

Nature de la dette (ou créance)	Situation nette au 30/06/2006 au titre des exercices 2005 et antérieurs (a)	Versements effectués par l'Etat entre le 01/07/2006 et le 31/12/2006 se rattachant aux exercices 2005 et antérieurs (b)	Coût des mesures 2006 en "trésorerie" (c)	Versements effectués par l'Etat entre le 01/01/2006 et le 31/12/2006 au titre de 2006 (d)	Situation "brute" au 31/12/2006 (e)=(a-b)+(c-d)	Versements de janvier 2007 se rattachant aux exercices 2006 et antérieurs (g)	Situation nette au 31/12/2006 =(e)-(g)
Allocation de parent isolé (API)	231 514 888,95	0,00	1 052 046 434,67	858 675 766,00	424 885 557,62	15 500 000,00	409 385 557,62
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	98 635 354,21	0,00	5 223 077 761,17	5 229 371 782,00	92 341 333,38	0,00	92 341 333,38
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) du Fonds spécial d'invalidité (FSI)	118 635 459,02	117 915 090,30	252 442 054,03	134 695 143,14	118 467 279,61	0,00	118 467 279,61
Aide médicale d'Etat (AME)	653 978 241,80	106 539 878,15	458 789 415,16	85 987 022,52	920 240 756,29	0,00	920 240 756,29
RMI : dette antérieure au 01/01/04 + prime exceptionnelle	44 712 422,32	0,00	283 575 180,50	0,00	328 287 602,82	289 800 000,00	38 487 602,82
<b>Total</b>	<b>1 147 476 366,30</b>	<b>224 454 968,45</b>	<b>7 269 930 845,53</b>	<b>6 308 729 713,66</b>	<b>1 884 222 529,72</b>	<b>305 300 000,00</b>	<b>1 578 922 529,72</b>

Source: direction de la sécurité sociale

Ces dettes représentent **près du quart des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale**, évaluées au total à presque **7 milliards d'euros** au 31 décembre 2006, **en très forte progression** puisqu'elles ne s'établissaient « qu'à » 5 milliards d'euros environ au 30 juin 2006.

On notera que la situation des prestations relevant de la mission « Solidarité et intégration » s'améliore très légèrement s'agissant du RMI et de l'AAH. Elle est stable s'agissant de l'ASI. En revanche, deux dérapages majeurs doivent être soulignés dans le cas de l'API et de l'AME. **Ces dérapages sont liés à des sous-budgétisations évidentes, que votre**

**rapporteur spécial** avait relevées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

Elles atteignent aujourd'hui des proportions très importantes et, dans le cadre de l'aide médicale de l'Etat, absolument inacceptables : dans ce dernier cas, les dettes représentent d'ores et déjà près de quatre fois les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007 (233,48 millions d'euros). Cette situation est d'autant plus préoccupante que, selon un récent rapport d'audit de modernisation sur la gestion de l'aide médicale de l'Etat<sup>1</sup>, les sources d'économie potentielles sont limitées, même si l'efficience de ce dispositif peut être améliorée et si des simplifications sont envisageables.

## **2. L'existence d'autres dettes**

Les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale ne sont pas les seules que comporte la mission « Solidarité et intégration ».

En effet, l'examen du rapport annuel de performances fait apparaître que les crédits consacrés aux dépenses d'aide sociale de l'Etat, qui sont des dépenses obligatoires, ont été insuffisants, ce qui a entraîné la formation d'une dette évaluée à près de 20,16 millions d'euros, dont 4,39 millions d'euros au titre de la seule année 2006. Les crédits consommés sur ce poste de dépenses (45,46 millions d'euros) sont toutefois déjà supérieurs aux crédits qui avaient prévus en loi de finances initiale (41,07 millions d'euros).

### ***C. DES EFFECTIFS SENSIBLEMENT INFÉRIEURS AU PLAFOND D'EMPLOIS***

Les données d'exécution montrent que le plafond d'emplois fixé dans le cadre de la loi de finances pour 2006 a été largement respecté. En effet, alors que celui-ci était fixé à 15.191 ETPT, auxquels il convient d'ajouter 10 emplois transférés en gestion, seuls 15.081 ETPT ont été « consommés », soit un **écart de 110 emplois**.

Cet écart résulte de plusieurs facteurs :

- des retards dans les recrutements destinés à remplacer des postes vacants dans le cas du service des droits des femmes et de l'égalité, ce qui a permis par ailleurs, grâce à la fongibilité asymétrique, des **redéploiements de crédits afin de renouveler le parc informatique de certaines délégations régionales**. L'écart relatif à ce service est assez important : 184 ETPT pour un plafond d'emplois de 204 ETPT ;

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances n° 2006-M-085-02, Inspection générale des affaires sociales RM2007-026P, mai 2007.*

- **un certain retard dans la mise en place de la LOLF.** Le rapport annuel de performances indique ainsi que l'administration sanitaire et sociale a entrepris une vaste déconcentration de la gestion des ressources humaines. Par ailleurs, les calendriers de recrutement sur concours et par détachement ont également contribué à ce retard.

- une modification de la structure des emplois par rapport à celle qui avait initialement envisagée, avec une **plus grande proportion d'agents occasionnels**. Ce recours à des agents occasionnels a permis de réaliser des **économies de 2,23 millions d'euros**, le coût unitaire de l'agent occasionnel étant inférieur d'environ 22.000 euros à celui des titulaires, en raison d'un taux de cotisation sociale exempt de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

#### **Le recours à la fongibilité asymétrique en 2006 : 9,2 millions d'euros redéployés**

Les responsables de programme ont tiré profit des marges de manœuvre autorisées par la LOLF, et notamment de la fongibilité asymétrique. Au total, ce sont ainsi 9.208.773 euros qui ont ainsi été redéployés au cours de l'exercice 2006 :

► **6.593.000 euros ont été redéployés au sein du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » :**

- 3 millions d'euros ont servi à gager l'annulation inscrite en loi de finances rectificative sur le programme 124 en « autres titres » ;

- 2,2 millions d'euros ont permis de compléter la subvention versée au GIP ESTHER, le ministre de la santé et des solidarités s'étant engagé à porter la subvention accordée à ce GIP à 10,1 millions d'euros alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale ne s'élevaient qu'à 4 millions d'euros. Ce mouvement de fongibilité s'ajoute à ceux effectués au sein des « autres titres » du programme 124, en septembre pour un million d'euros et en décembre pour 2,9 millions d'euros ;

- 1,1 million d'euros a été redéployé au titre de la fongibilité asymétrique pour financer des campagnes de communication, ce qui s'ajoute à plusieurs autres mouvements de fongibilité et à un virement de crédits d'un million d'euros en provenance du programme 157 « Handicap et dépendance » ;

- 213.000 euros ont été redéployés pour faire face à diverses dépenses de fonctionnement ;

- 80.000 euros ont été redéployés, en quatre fois, par le défenseur des Enfants au niveau de son BOP, sans que le responsable de programme en soit préalablement tenu informé, ce qui peut surprendre. Il conviendra à l'avenir de veiller que le responsable de programme soit informé de ces décisions. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, ces crédits de titre 2 ont été rendus disponibles par les fins de contrats non remplacés immédiatement du fait du changement, en cours d'année, du défenseur des enfants. Ils ont été consacrés au fonctionnement général de cette institution.

► **415.773 euros ont été redéployés, en trois fois, au sein du programme 137 « Egalité entre les hommes et les femmes ».**

Ainsi qu'il a précédemment été relevé, ils ont été consacrés à l'achat de matériel informatique et, pour 220.773 euros, ont permis de couvrir une partie de l'annulation de 900.000 euros supportée par le programme.

► **2,2 millions d'euros ont été redéployés au sein du programme 104 « Accueil des étrangers et intégration ».**

Ces crédits ont été redéployés en interne, en trois fois, par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), essentiellement afin de financer une campagne de communication qui s'est déroulée début 2007.

## II. ANALYSE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES

L'analyse qui suit ne se veut pas exhaustive, mais tend à **mettre en relief les principaux faits saillants de l'exécution 2006**, outre ceux déjà présentés ci-dessus.

### A. POLITIQUES EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE

#### 1. L'analyse de la performance

Seize indicateurs étaient associés au programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » en 2006. Seuls sept d'entre eux sont documentés et quatre font apparaître la réalisation 2006, ce qui rend difficile une appréciation globale de la performance du programme à ce stade, d'autant que ces indicateurs ont été profondément remaniés dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2007.

Dans les quatre cas d'indicateurs renseignés, on note toutefois que les cibles fixées ont été atteintes ou dépassées, ce qui est satisfaisant.

Votre rapporteur spécial se félicite, en particulier, qu'aient été atteintes les cibles fixées par les trois indicateurs de performance associés à l'**objectif de désendettement des rapatriés installés dans une profession non salariée** et à celui de la **reconnaissance de la Nation à l'égard des Harkis et des membres des formations supplétives**.

#### 2. Principales observations sur l'exécution des crédits

Il convient en premier lieu de rappeler que les crédits consommés sur ce programme représentent **136 % des crédits inscrits en loi de finances**, soit une différence très significative. Les nombreuses erreurs d'imputation comptable rendent délicate, par ailleurs, l'analyse de l'exécution de certaines dépenses.

Outre le constat précédemment effectué de l'insuffisance de crédits consacrés à l'aide sociale, ce qui a généré la formation d'une dette d'environ 20 millions d'euros, votre rapporteur spécial relève que :

- les crédits consommés au titre de l'**hébergement d'urgence** (184,78 millions d'euros) ont été **nettement supérieurs** aux crédits inscrits en

loi de finances initiale (109,6 millions d'euros), comme l'avait prévu votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Compte tenu des redéploiements effectués dans le cadre des possibilités offertes par la LOLF, on peut toutefois observer une amélioration de la part des besoins couverte par les crédits ouverts en loi de finances initiale. Les ouvertures par **décret d'avance** ont en effet été « limitées » à 42 millions d'euros, contre 180 millions d'euros en 2005 et 121,5 millions d'euros en 2004<sup>1</sup>. Des crédits supplémentaires ont par ailleurs été ouverts dans le cadre d'un **décret de virement** de 15,3 millions d'euros, tandis que les **redéploiements** au sein du programme s'élèvent à 19 millions d'euros, provenant essentiellement de crédits initialement prévus pour financer l'allocation logement temporaire ;

- **l'aide alimentaire et le secours d'urgence** ont mobilisé des crédits bien supérieurs à ceux prévus en loi de finances initiale (17,54 millions d'euros pour 5,5 millions d'euros initialement prévus). Cette croissance des besoins d'aide alimentaire avait conduit votre rapporteur spécial à proposer, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, des redéploiements de crédits en faveur de ce poste de dépenses, ce que le Sénat avait approuvé, de même que la commission mixte paritaire<sup>2</sup> ;

- la **prime de Noël versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI)** a conduit à majorer les crédits ouverts sur ce programme de 289,8 millions d'euros. Cette dépense étant récurrente, votre rapporteur spécial considère, comme la Cour des comptes, que les crédits correspondants devraient être inscrits dès la loi de finances initiale.

## ***B. ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION***

### **1. L'analyse de la performance**

Sept indicateurs de performance étaient associés, en 2006, au programme « Accueil des étrangers et intégration ». Tous ont été renseignés.

Votre rapporteur spécial relève que les indicateurs relatifs à l'hébergement des demandeurs d'asile en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) fournissent des résultats mitigés par rapport aux cibles fixées initialement : la cible retenue pour l'indicateur « pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure » a été dépassée (46 % pour une cible de 30 %), mais pas celle relative à la « proportion des demandeurs d'asile hébergée en CADA sur la totalité des personnes en cours de procédure hébergées dans un dispositif pour demandeurs d'asile financé par

---

<sup>1</sup> *Se reporter sur ce point au rapport d'information n° 22 (2006-2007) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance relatif aux OPEX et à diverses dépenses urgentes.*

<sup>2</sup> *Se reporter sur ce point au rapport spécial « Solidarité et intégration » pour 2007, rapport général n° 78 (2006-2007), annexe n° 29.*

l'Etat » (48,4 % pour une cible de 53 %). Au-delà de ces résultats, il convient surtout de mettre en évidence que **l'écart entre les places de CADA disponibles et les besoins se réduit progressivement**, d'une part en raison des créations de places de CADA, d'autre part en raison de l'évolution à la baisse du nombre des demandeurs d'asile.

S'agissant des **formations linguistiques délivrées aux primo-arrivants**, votre rapporteur spécial note que le taux de primo-arrivants non francophones obtenant, à l'issue d'une telle formation, une certification élémentaire attestant un niveau de base de maîtrise du français à l'oral est particulièrement faible (13 %) et de surcroît en baisse par rapport aux taux constatés en 2004 et 2005. **Même si les données ne sont que partielles, on ne peut qu'être surpris par cette évolution, qui invite se pencher sur la qualité des formations délivrées.** Votre rapporteur spécial s'interroge, par ailleurs, sur la **cohérence des données fournies**, puisque l'analyse des résultats associée à cet indicateur, qui figure dans le rapport annuel de performances, indique que 55 % des primo-arrivants obtiendraient en réalité des attestations ministérielles de compétence linguistiques à l'issue de leur formation.

## 2. Principales observations sur l'exécution des crédits

Votre rapporteur spécial tient, en premier lieu, à souligner **la qualité des données** présentées dans le rapport annuel de performances relatives à l'exécution de ce programme, par rapport à celles concernant d'autres programmes.

Outre les éléments relatifs à l'utilisation de la fongibilité asymétrique, précédemment évoqués, plusieurs données méritent d'être soulignées :

- la baisse du nombre de demandeurs d'asile, couplée à la refonte de l'allocation d'insertion, devenue allocation temporaire d'attente, a permis de réaliser des **économies de 44 millions d'euros**. L'essentiel des crédits consommés à ce titre ont été transférés, en gestion, vers le Fonds de solidarité, rattaché au programme 102 de la mission « Travail » ;

- *a contrario*, comme on l'a noté précédemment dans le cadre de l'analyse du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », les **dépenses d'hébergement d'urgence** (103,5 millions d'euros) ont été bien supérieures aux crédits inscrits en loi de finances initiale (41,7 millions d'euros) : **64 millions d'euros ont ainsi fait l'objet de redéploiements** en cours de gestion pour financer ce poste de dépenses, en provenance des crédits disponibles au titre de l'ATA et par le biais de la mobilisation du fonds de roulement de l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ;

- les **fonds de roulement des opérateurs** (ANAEM et FASILD – devenu ACSE<sup>1</sup>) a en effet autorisé des **redéploiements** de crédits, dans le cadre de la fongibilité permise par la LOLF. Ainsi, l'Etat n'a pas versé à l'ANAEM la subvention de 16,48 millions d'euros initialement prévue et a réduit de 44,29 millions d'euros la subvention versée au FASILD/ACSE.

### **C. ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES**

#### **1. L'analyse de la performance**

Sur 12 indicateurs associés au programme, seuls deux ont réellement été renseignés s'agissant des résultats de l'année 2006, ce qui **rend impossible toute appréciation globale**.

Votre rapporteur spécial note que **le pourcentage des établissements sociaux et médico-sociaux contrôlés dans les deux mois suivant un signalement de maltraitance est très faible (14 %) et bien en-deçà des objectifs fixés pour 2006 (25 %)**. Il suivra avec attention l'évolution de ces résultats et souhaite qu'un effort réel soit mené en la matière, car la situation actuelle est insatisfaisante.

#### **2. Principales observations sur l'exécution des crédits**

Outre les observations relatives à la sous-budgétisation de l'allocation de parent isolé précédemment évoquée, votre rapporteur spécial estime que **les préconisations du rapport d'audit de modernisation** mené sur cette prestation<sup>2</sup>, notamment les propositions d'alignement du montant de l'API longue sur celui du RMI à l'issue de la première année et de renforcement de la démarche d'insertion des allocataires, **doivent être considérées avec attention**.

Par ailleurs, il relève que :

- les crédits accordés au titre du financement des **mesures de tutelle et de curatelle** (243 millions d'euros) ont permis de financer l'intégralité des dettes 2005 (49,36 millions d'euros) et l'essentiel des besoins 2006 (206,35 millions d'euros). Votre rapporteur spécial se félicite que la situation soit assainie sur ce point ;

---

<sup>1</sup> *Fonds d'action et soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, transformé par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances en Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Se reporter sur ce point au rapport pour avis n° 213 (2005-2006) de notre collègue Philippe Dallier sur le projet de loi pour l'égalité des chances.*

<sup>2</sup> *Mission d'audit de modernisation, rapport sur l'allocation de parent isolé, Inspection générale des finances n° 2006-M-056-02, Inspection générale des affaires sociales n° RM2006-154-P, décembre 2006.*

- la montée en charge de l'**Agence française d'adoption (AFA)** s'est révélée plus lente que prévue. Ceci s'est traduit par une sous-consommation importante des crédits : selon les données du rapport annuel de performances, l'AFA a reçu une subvention de 4 millions d'euros et a présenté en 2006 un résultat net bénéficiaire de 2,14 millions d'euros.

#### **D. HANDICAP ET DÉPENDANCE**

##### **1. L'analyse de la performance**

Sur 12 indicateurs associés au programme, seuls quatre ont réellement été renseignés s'agissant des résultats de l'année 2006 – ce qui **rend impossible toute appréciation globale** –, dont deux en phase avec les cibles qui avaient assignées dans le projet annuel de performances pour 2006.

##### **2. Principales observations sur l'exécution des crédits**

L'essentiel des crédits de ce programme est consacré au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Votre rapporteur spécial souhaite que des éclaircissements soient apportés s'agissant de cette dépense importante (5,2 milliards d'euros), qui représente plus de 40 % des crédits de la mission « Solidarité et intégration ».

En effet, la justification au premier euro figurant dans le rapport annuel de performances fait apparaître que les crédits ouverts et affectés à l'AAH en 2006, soit près de 5,23 milliards d'euros, « **ont permis de couvrir au cours de la même période l'intégralité des prestations versées par les organismes payeurs (caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole)** ». Il est, en outre, indiqué que « **l'abondement d'un montant de 42,5 millions d'euros en cours de gestion, par redéploiement au sein du même programme de la dotation LFI à l'AAH soit 5.186,87 millions d'euros a permis d'assurer le financement de la prestation et de dégager un solde positif de 6,65 millions d'euros, contribuant au remboursement des avances consenties par la CNAF** ». Ces données sont cohérentes avec celles de la commission des comptes de la sécurité sociale, dont le rapport de juillet 2007 retrace une réduction de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre de l'AAH : celle-ci serait en effet passée de 99 millions d'euros au 31 décembre 2005 à 92 millions d'euros au 31 décembre 2006.

Pourtant, l'analyse des coûts complets figurant dans le rapport annuel de performances fait ressortir « **des charges à payer, pour 485,9 millions d'euros, dont 407,4 millions d'euros constituées par des sommes dues aux organismes de sécurité sociale. Celles-ci sont imputées à l'action « ressources d'existences** », qui finance notamment le dispositif d'allocations aux adultes handicapés (AAH) ». **Votre rapporteur spécial souhaite donc**

**obtenir des informations complémentaires sur ce point et sur la cohérence d'ensemble de ces données.**

## *E. PROTECTION MALADIE*

### **1. L'analyse de la performance**

Sept des huit indicateurs associés au programme ont été renseignés s'agissant de l'exécution 2006, sans qu'il soit toujours possible d'en tirer de conclusions sur la performance, les cibles à atteindre n'ayant été fixées dans le projet annuel de performances pour 2006.

Votre rapporteur spécial observe toutefois qu'**un gros effort devra être fourni pour atteindre l'objectif de réduire les délais de présentation et de paiement des offres d'indemnisation du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)**, les résultats obtenus pour les deux indicateurs définis étant loin – très loin dans le cas de l'indicateur 5.2 – des cibles qui avaient été fixées par le projet annuel de performances pour 2006.

### **2. Principales observations sur l'exécution des crédits**

La principale observation relative au programme « Protection maladie » réside dans l'accroissement des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre du financement de l'**aide médicale de l'Etat (AME)**, qui fait l'objet de **sous-budgétisations manifestes et récurrentes**. Votre rapporteur spécial ne peut donc que réitérer les critiques qu'il a précédemment formulées à l'encontre de cette situation, qui nuit à la clarté des flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale. Il ne peut donc que se réjouir des engagements pris par le gouvernement, confirmés dans le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire transmis au Parlement, d'**engager dès 2007 l'apurement de ces dettes**.

Il convient également de noter que :

- **l'intégralité de la subvention prévue pour le fonds de financement de la protection complémentaire du risque maladie (CMU-C) a bien été versée**. Le fonds enregistre un résultat comptable négatif à hauteur de 31 millions d'euros fin 2006, même si son résultat cumulé demeure positif (17 millions d'euros) ;

- en revanche, **la subvention prévue pour le FIVA a été réduite de 2,5 millions d'euros**, compte tenu des réserves de fonds de roulement dont disposait le fonds, qui termine l'année 2006 avec un compte financier excédentaire de 10 millions d'euros.

## ***F. EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES***

### **1. L'analyse de la performance**

Sur les huit indicateurs associés au programme, 5,5 ont été renseignés s'agissant de l'exécution 2006, et **un seul résultat est conforme aux cibles qui avaient été fixées** dans le cadre du projet annuel de performances pour 2006 – celui relatif au taux de contrats pour la mixité des emplois signés dans les secteurs de l'industrie, du bâtiment, du transport et de la restauration. Encore faut-il préciser que **le nombre de ces contrats pour la mixité des emplois** – 49 contrats signés en 2006 pour un total de 119 bénéficiaires et un montant global de 248.815 euros – **atténue singulièrement l'intérêt de ce résultat, voire conduit à s'interroger sur la pertinence de ce « micro-dispositif »**. Il convient pourtant de noter que celui-ci connaît une fortune plus grande que celui des **contrats d'égalité professionnelle** – un contrat signé en 2006 pour 48 bénéficiaires et un montant de 20.000 euros.

### **2. Principales observations sur l'exécution des crédits**

L'exécution de ce programme n'appelle pas d'autres remarques que celles précédemment formulées sur l'utilisation de la fongibilité asymétrique et sur la portée limitée des contrats pour la mixité des emplois et des contrats d'égalité professionnelle.

## ***G. CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES***

### **1. L'analyse de la performance**

Les 14 indicateurs associés à ce programme ont été renseignés et, pour sept d'entre eux, les cibles fixées ont été atteintes ou dépassées.

Votre rapporteur spécial se félicite que le **retard moyen de transposition des directives communautaires** (11,5 mois) ait été divisé de moitié par rapport à 2005 et espère que ce mouvement se poursuivra. Il ne peut donc que regretter que le **délai moyen d'application des lois et ordonnances** ait, lui, connu une évolution contraire, passant de 7,2 mois à 9,4 mois.

## **2. Principales observations sur l'exécution des crédits**

L'essentiel des observations sur ce programme ont déjà été effectuées dans le cadre de l'analyse sur l'évolution des personnels et l'utilisation de la fongibilité asymétrique.

Il convient en outre de noter que :

- le ministère a mené une intéressante politique de **cessions d'actifs**, avec en particulier la vente d'un immeuble pour une valeur de **101 millions d'euros** ;

- la multiplication par 2,5 des crédits alloués au **GIP ESTHER**, dans des conditions qui ont précédemment été analysées, devra être suivie avec attention, un différentiel de 4,9 millions d'euros ayant été constaté entre les ressources perçues en 2006 et les dépenses effectuées.

## MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

### M. Michel Sergent, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	436
<b>II. ANALYSE DES PROGRAMMES</b> .....	437
<b>A. LE PROGRAMME « SPORTS »</b> .....	437
1. <i>Une utilisation correcte des crédits disponibles malgré l'apparition de certains déséquilibres</i> .....	437
2. <i>Une « culture de la performance » prometteuse</i> .....	439
<b>B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »</b> .....	440
1. <i>Une exécution en peau de chagrin</i> .....	440
2. <i>Mesure de la performance : des progrès supplémentaires restent à accomplir</i> .....	443
<b>C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »</b> .....	444
1. <i>Des dépenses de personnel prépondérantes</i> .....	444
2. <i>Une mesure de la performance perfectible</i> .....	446

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » est composée de trois programmes : « Sport », « Jeunesse et vie associative » et « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire de ces programmes pour l'année 2006 :

### Présentation des crédits 2006 par programme

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI	Ouverts	Consommés	LFI	Ouverts	Consommés
« Sport »	274,4	307,5	288,8	201,8	199,0	184,3
« Jeunesse et vie associative »	131,2	123,9	123,1	134,4	126,4	124,5
« Conduite et pilotage »	426,7	429,7	418,3	425,9	416,4	413,6
<b>Total</b>	<b>832,3</b>	<b>861,1</b>	<b>830,2</b>	<b>762,1</b>	<b>741,8</b>	<b>722,4</b>

Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà évoqué dans de précédents rapports<sup>1</sup>, le regroupement de l'ensemble des emplois de la mission au sein d'un vaste programme support nuit à l'autonomie des gestionnaires, en limitant les possibilités d'utilisation de la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF.

Pour le reste et comme cela sera détaillé *infra*, votre rapporteur spécial constate que **les différents programmes de la mission ne présente pas le même degré de maturité**, le programme « Sport » paraissant, en particulier, plus abouti que le programme « Jeunesse et vie associative ».

---

<sup>1</sup> Par exemple dans le rapport spécial « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2006, rapport n° 99 (2005-2006), Tome III, annexe 30.

## II. ANALYSE DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME « SPORTS »

#### 1. Une utilisation correcte des crédits disponibles malgré l'apparition de certains déséquilibres

##### a) Des crédits globalement bien utilisés

Le programme « Sport » est scindé en 4 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006 :

#### Présentation des crédits 2006 par action

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
<b>Promotion du sport pour le plus grand nombre</b>	55,9	54,6	56,2	51,6
<b>Développement du sport de haut niveau</b>	185,1	195,7	112,3	94,2
<b>Prévention par le sport et protection des sportifs</b>	15,4	14,7	15,4	14,6
<b>Promotion des métiers du sport</b>	17,9	23,8	17,9	23,9

Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »

Une fois n'est pas coutume, le programme a pu disposer, pour l'année 2006, de crédits de paiement presque équivalents aux crédits votés par le Parlement (199 millions d'euros de dotation disponible finale pour 200,5 millions d'euros adoptés en loi de finances). Les autorisations d'engagement ont même sensiblement augmenté en cours d'exercice (307,5 millions d'euros à comparer à 273 millions d'euros votés en LFI), mais il s'agissait de procéder à des régularisations d'imputation comptable.

**Votre rapporteur spécial se félicite que le programme n'ait pas servi de « variable d'ajustement » privilégiée de l'Etat, ce qui n'est pas le cas des autres programmes de la mission.**

L'utilisation des crédits apparaît comme globalement conforme au vote du Parlement, à d'assez nombreuses écritures d'ajustements près toutefois. Celles-ci sont généralement liées à la **création du Centre national de développement du sport (CNDS)**, établissement public administratif qui a succédé pour partie au compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement du sport » (FNDS), lequel a disparu le 1<sup>er</sup> janvier 2006, conformément aux dispositions de l'article 21 de la LOLF.

Votre rapporteur spécial ne citera que deux exemples caractéristiques de ce souci de bonne utilisation des crédits disponibles et d'utilisation des possibilités offertes par la LOLF :

- le bénéfice réalisé par le consortium gérant le Stade de France, supérieur au bénéfice prévu dans la simulation de référence du contrat de concession, a minoré l'indemnité qu'a dû verser l'Etat en l'absence de club de football résident (8,8 millions d'euros pour 9,3 millions d'euros figurant en LFI). Le solde a ainsi pu être affecté à des dépenses d'investissement ;

- le ministère semble également avoir tenu compte des observations sévères de la Cour des comptes au sujet de l'évolution du dispositif du « coupon sport » dans son rapport public annuel rendu le 22 février 2006<sup>1</sup>. L'exécution fait ainsi apparaître une consommation de 0,2 million d'euros alors que la LFI provisionnait une dotation de 1,3 million d'euros en CP. Le ministère précise que le solde a été redéployé en faveur de dispositifs jugés au plan local plus pertinents et efficaces pour favoriser l'accès à la pratique sportive des publics spécifiques et mieux satisfaire la diversité des besoins de chaque département.

*b) De possibles déséquilibres qu'il convient de maîtriser*

Cela étant, votre rapporteur spécial s'interroge sur certains écarts apparus dans le courant de l'exercice 2006.

Il s'agit, en premier lieu, de **l'augmentation sensible des AE affectées au programme de rénovation de la « partie Nord » (hébergement, formation) de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP)**. Ce projet fait l'objet d'un contrat de partenariat public privé (PPP) passé par le ministère avec un consortium mené par le groupe Vinci, signé le 22 décembre 2006. Ce PPP prévoit que la rénovation et la gestion d'une partie de l'INSEP (hôtellerie, restauration, accueil, sécurité) seront assurées par des grands groupes privés.

---

<sup>1</sup> Selon la Cour des comptes, le coupon sport, « créé en 1998 par le ministère de la jeunesse et des sports afin de favoriser la pratique du sport chez les jeunes issus des milieux défavorisés [...] est devenu un produit complémentaire au chèque-vacances avec des réseaux de diffuseurs et des modalités d'attribution demeurés vagues, notamment en ce qui concerne les critères d'âge et de ressources des bénéficiaires ».

Votre rapporteur spécial constate que cette opération semble susciter des inquiétudes au sein du personnel de l'Institut<sup>1</sup>. D'autre part, **il s'étonne de la dérive des coûts qui semble s'amorcer, les AE sur ce projet étant passées de 60 millions d'euros en LFI à 88 millions d'euros dans le présent projet de loi. Il serait souhaitable que la ministre puisse apporter des précisions sur ces sujets lors de son audition en « commission élargie ».**

D'autre part, **votre rapporteur spécial regrette l'apparition d'une ligne de 5 millions d'euros, non budgétée en 2006, au titre du remboursement à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations du droit à l'image collectif des sportifs professionnels.** Il s'agit, certes, d'une dépense contrainte mais qui doit être maîtrisée. Or, **l'analyse des coûts complets du programme évoque une charge de 26 millions d'euros au titre de l'exercice 2006,** alors que seuls 15 millions d'euros ont été votés à cette fin dans la loi de finances pour 2007. Là aussi, il sera nécessaire d'obtenir des précisions du gouvernement, tant pour ce qui concerne la maîtrise de cette dépense que sur la mesure de son efficacité.

## **2. Une « culture de la performance » prometteuse**

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà mentionné dans sa contribution au rapport sur la loi de règlement du budget de 2005<sup>2</sup>, ce programme a été l'un des premiers à s'approprier la culture de la performance de la LOLF et, dès l'année dernière, un nombre significatif d'indicateurs étaient renseignés et commentés.

Cet effort louable s'est logiquement poursuivi cette année. Il en résulte que **le rapport annuel de performances (RAP) permet d'avoir un regard satisfaisant sur l'efficacité des politiques menées par le ministère.** Ainsi, 11 indicateurs sur 13 comportaient une prévision pour l'année 2006 et l'ensemble desdits indicateurs est effectivement renseigné dans le RAP. De plus, le ministère s'est attaché à commenter les résultats obtenus, le plus souvent sous l'angle de l'efficacité de la dépense engagée et de la politique poursuivie, ce qui s'inscrit bien dans la démarche générale de la LOLF.

La performance elle-même apparaît correcte puisqu'un peu plus de 7 indicateurs sont au moins aussi bons que la prévision<sup>3</sup>.

**Les succès les plus notables concernent le développement de la pratique sportive, qu'il s'agisse de la pratique générale (15,9 millions de licenciés en 2006 pour une prévision de 15,5 millions) ou des « publics cibles » (femmes, personnes issues des milieux populaires et personnes**

---

<sup>1</sup> Fait très rare, les personnels de l'INSEP se sont mis en grève le 5 avril 2007 contre les conséquences sociales du PPP.

<sup>2</sup> Rapport n° 418 (2005-2006), Tome II.

<sup>3</sup> Les sous-indicateurs ne comptant que pour la fraction de l'indicateur qu'ils représentent, le résultat total ne correspond pas à un nombre entier.

handicapées). A cet égard, le RAP souligne avec justesse la corrélation entre la politique volontariste menée par le ministère et l'évolution de la proportion des femmes licenciées qui conduit à conforter l'action en faveur des publics cibles.

En revanche, **il est regrettable que l'indicateur relatif à la proportion de sportifs de haut niveau ou d'espoirs ayant satisfait aux obligations de suivi médical affiche un résultat décevant** : en effet, 72 % des sportifs de haut niveau ont satisfait à ces obligations pour une prévision de 90 %, ce taux n'étant que de 61 % pour les espoirs (au lieu de 78 % prévus). A ce sujet, le ministère affirme sa volonté de faire en sorte que ces taux soient améliorés, notamment dans le cadre des conventions d'objectifs pluriannuels signées avec les fédérations. Il souligne, en outre, qu'une part plus importante de la population concernée bénéficie d'un suivi médical partiel.

Au total, votre rapporteur spécial rejoint notre collègue le président Jean Arthuis pour estimer qu'il s'agit d'adopter une « culture de la performance » plutôt qu'un « culte des indicateurs »<sup>1</sup>. Et il apprécie que la fixation de cibles ambitieuses puisse, de temps à autre, aboutir à des résultats inférieurs aux prévisions, étant entendu qu'aucune « dérive » majeure n'apparaît au regard des objectifs du ministère.

## ***B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »***

### **1. Une exécution en peau de chagrin**

#### *a) Des gels de crédits une nouvelle fois très importants*

Le programme « Jeunesse et vie associative » est scindé en 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006 :

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 220 (2004-2005) de M. Jean Arthuis, « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ».

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
<b>Développement de la vie associative</b>	14,5	13,6	14,2	12,7
<b>Promotion des actions en faveur de la jeunesse</b>	56,2	57,2	56,2	57,6
<b>Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire</b>	48,2	41,4	48,2	41,3
<b>Protection des jeunes</b>	1,7	1,5	5,2	3,6
<b>Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif</b>	10,7	9,3	10,7	9,3

*Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »*

Alors que 131,2 millions d'euros en AE et 134,4 millions d'euros en CP ont été ouverts en loi de finances initiale (dont 8,3 millions d'euros en AE et CP ajoutés au titre des amendements parlementaires en faveur du plan banlieue), la dotation disponible s'est finalement établie à seulement 123,9 millions d'euros en AE et à 126,4 millions d'euros en CP, **soit une diminution globale de la LFI de 7,3 millions d'euros en AE (- 5,6 %) et 8 millions d'euros en CP (- 5,9 %)**

Comme le souligne le ministère, le responsable de programme ne dispose pas d'une marge de manoeuvre identique sur l'ensemble des dispositifs. La rigidité relative de certaines dépenses (engagements juridiques, accords bilatéraux, etc.) l'a conduit à **faire porter la charge de la régulation sur les autres dispositifs, c'est-à-dire sur 87 millions d'euros en AE et 90 millions d'euros en CP, soit un taux d'annulation de 8,4 % en AE et de 8,8 % en CP sur cette assiette réduite.**

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter cet état de fait, hélas habituel s'agissant de ce programme.

*b) Un document qui ne rend pas compte de tous les enjeux*

Ce cadre financier contraint rend quelque peu elliptique la justification au premier euro de l'exécution du programme. Votre rapporteur spécial n'a donc que peu de remarques à formuler dans un tel contexte, la liberté de gestion étant une condition de l'évaluation de l'efficacité.

Deux principales observations ressortent néanmoins.

En premier lieu, **le RAP ne comporte pas d'étude concernant l'efficacité des dépenses fiscales rattachées au programme en fonction des objectifs de celui-ci.** Or, comme cela a été souligné notamment dans les précédents rapports spéciaux budgétaires sur la mission, le montant desdites dépenses fiscales excède très largement celui des crédits du programme : ainsi, l'exécution 2006 fait apparaître une dépense fiscale d'un peu plus de 1.200 millions d'euros<sup>1</sup> pour des CP consommés de 124,5 millions d'euros ; le rapport entre ces deux masses est donc environ de 1 à 10. **L'information sur les dépenses fiscales est donc indispensable afin de pouvoir porter un jugement global sur l'efficacité de l'ensemble des moyens engagés en faveur de la politique de la jeunesse et de la vie associative.**

En second lieu, le RAP ne précise pas si les observations faites par la Cour des comptes dans le cadre d'une communication relative aux relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction de la jeunesse ont donné lieu à des actions correctives. Cette enquête, demandée par la commission des finances de l'Assemblée nationale selon les dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, a été publiée au sein d'un rapport de notre ancien collègue député Denis Merville<sup>2</sup> en novembre 2006.

**Quatre conclusions principales se dégagent de ces travaux :**

- **les objectifs poursuivis par le ministère dans le cadre de sa politique de la jeunesse demeurent trop imprécis**, à la fois en raison de l'accumulation de mesures et des dispositifs et de la multiplicité des missions de l'INJEP ;

- si le ministère assure, dans l'ensemble, un suivi administratif et financier « *convenable* » des dispositifs qu'il gère directement, il n'a qu'**une vision partielle des actions mises en œuvre par ses échelons déconcentrés.** Ainsi est-il aujourd'hui dans l'incapacité de déterminer, pour un réseau associatif donné, les subventions consolidées qu'il attribue à la structure nationale et, *via* les services déconcentrés, aux associations affiliées ;

- **de façon corollaire, l'efficacité des dispositifs mis en œuvre par le ministère reste difficilement mesurable (et donc, insuffisamment**

---

<sup>1</sup> Dont 800 millions d'euros pour la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers et 170 millions d'euros (au lieu de 90 millions d'euros prévus) pour la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 3459 (XII<sup>ème</sup> législature).

**évaluée**). Il est vrai, cependant, que le ministère signe désormais avec les associations nationales des conventions pluriannuelles prévoyant un compte rendu précis de l'utilisation des subventions et des actions mises en œuvre. Mais les difficultés importantes qu'il a rencontrées, selon la Cour des comptes, pour définir, dans le cadre de l'application de la LOLF, des actions et des indicateurs pertinents, trahissent *« une démarche encore balbutiante »* en matière de mesure de la performance et, plus généralement, d'évaluation. Elle recommande, en conséquence, de renforcer substantiellement les capacités du ministère afin qu'il soit en mesure d'évaluer clairement l'impact de son action dans ce domaine ;

**- les politiques en faveur de la jeunesse gagneraient à être redéfinies.**

**S'agissant plus spécifiquement de l'INJEP**, la Cour des comptes estimait qu'**une clarification de ses missions s'imposait**, le cadre de celles-ci apparaissant trop large. De plus, la convention triennale liant l'INJEP et le ministère s'avère, dans les faits, assez contraignante selon la Cour des comptes, en raison du caractère très détaillé des financements prévus pour la documentation, la publication et l'information des jeunes. Enfin, l'absence de comptabilité analytique qui caractérisait, jusqu'à très récemment, l'ensemble des activités de l'établissement, aboutissait, selon la Cour des comptes, à placer celui-ci *« dans la situation d'une entreprise hôtelière commercialisant des prestations selon un tarif décidé par l'un de ses clients, sans qu'elle connaisse leur coût réel »*.

Même si le rapport précité de notre ancien collègue député Denis Merville n'a été publié que fin 2006, il serait donc particulièrement intéressant de connaître les suites qui lui ont été données.

## **2. Mesure de la performance : des progrès supplémentaires restent à accomplir**

Votre rapporteur spécial avait déjà souligné l'année dernière que le **programme « Jeunesse et vie associative » était en retrait par rapport au programme « Sport »** pour ce qui concerne l'adaptation à la LOLF et l'élaboration d'un rapport annuel de performances (RAP) au sens plein du terme. **Ce constat reste, malheureusement, vrai en dépit des progrès enregistrés cette année.**

Ainsi, sur les 11 indicateurs de performance, 3 ne comportaient pas de prévision pour 2006 et 8 sont renseignés dans le RAP annexé au présent projet de loi de règlement sans qu'il y ait, d'ailleurs, concordance entre prévision et renseignement. En outre, la qualité du commentaire accompagnant les indicateurs est très variable selon les objectifs. **En somme, le document présenté aux parlementaires ne permet de se faire qu'une idée partielle de la performance de la gestion du responsable de programme.**

S'agissant de la **performance** elle-même, elle **n'est que très moyenne puisque seuls 2 indicateurs sont au moins aussi bons que la prévision** (même si la cible n'est parfois manquée que de peu).

Des progrès restent donc à accomplir pour ce programme qui, il est vrai, part de loin et qui a déjà avancé par rapport aux années précédentes.

**C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »**

**1. Des dépenses de personnel prépondérantes**

Le programme « Conduite et pilotage » est scindé en 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2006 :

**Présentation des crédits 2006 par action**

*(en millions d'euros)*

	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
<b>Personnels du programme « Sport »</b>	188,5	179,9	188,5	179,9
<b>Personnels du programme « Jeunesse et vie associative »</b>	37,3	34,5	37,3	34,5
<b>Personnels du programme « Conduite et pilotage »</b>	135,3	143,1	135,3	143,1
<b>Recrutement, formation et action sociale</b>	4,9	3,1	4,9	3,1
<b>Logistique, investissements et moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements</b>	60,7	57,7	60,0	53,0

Source : projet de loi de règlement pour 2006, annexe « Sport, jeunesse et vie associative »

Le programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » a disposé de 429,7 millions d'euros en AE (contre 421,9 millions d'euros votés en LFI) et de 416,4 millions d'euros en CP (contre 421,2 millions d'euros votés en LFI).

**Les dépenses de personnel (titre 2) ont représenté un total de 357,5 millions d'euros, soit 86,4 % des CP consommés.** Il convient de rappeler que ce programme porte l'ensemble des emplois de la mission ce qui, comme votre rapporteur spécial l'a indiqué *supra*, limite fortement la fongibilité asymétrique au sein des autres programmes.

Comme le souligne le ministère, le RAP, s'appliquant à l'année de mise en oeuvre de la LOLF, porte les traces de sa construction progressive et laborieuse qui correspond à **une première « expérimentation » grandeur nature** et dans un cadre juridique rénové à la fois dans les domaines comptables et budgétaires. Pour ces raisons, il n'est pas surprenant que l'examen des consommations effectives du programme mette en évidence des anomalies sur les imputations soit entre titres, soit entre catégories ou encore entre actions. Cependant, le ministère a engagé un effort important de formation des personnels, apprécié de votre rapporteur spécial, qui devrait rapidement porter ses fruits.

**Le plafond d'emplois du ministère, corrigé des transferts et gels, s'élevait à 7.149 ETPT en 2006. Cette année-là, la variation structurelle des emplois correspond à la suppression de 50 emplois en 2006 représentant 18 ETPT.** Dans le détail, 42 emplois de techniciens, d'ouvriers et de service ont été supprimés le 1<sup>er</sup> septembre 2006, représentant 14 ETPT, dans le cadre de la poursuite du plan de modernisation de la gestion des établissements publics nationaux (externalisation de certaines fonctions logistiques). Par ailleurs, 8 emplois ont été supprimés le 1<sup>er</sup> juillet 2006, représentant 4 ETPT, dans le cadre de la mise en application de la réforme des mises à disposition des fonctionnaires de l'Etat auprès d'organismes tiers.

Il est à noter que le ministère a souhaité revaloriser les indemnités des personnels ATOSS (administratifs, techniques, ouvriers, sociaux et de santé) ainsi que celle des agents qui se sont particulièrement investis dans la mise en oeuvre de la LOLF. Il serait intéressant de savoir si ces revalorisations ont été faites sur une base générale ou individuelle.

Enfin, il convient de signaler le report, sur la gestion 2007, d'un semestre de compte d'affectation spéciale (CAS) pensions provisionné pour les personnels détachés, ce qui représente un montant de 2,3 millions d'euros. Selon le ministère, ce report s'explique « *par les modalités techniques du paiement, qui n'intervient qu'à terme échu* ».

## **2. Une mesure de la performance perfectible**

Les objectifs et indicateurs de ce programme tendent à évaluer la politique de ressources humaines du ministère ainsi que l'efficacité de

l'administration à l'égard de l'utilisateur. Ils demeurent perfectibles, plusieurs d'entre eux ayant d'ailleurs été remplacés ou modifiés depuis 2006.

Le renseignement des indicateurs reste partiel. Ainsi, sur les 9 indicateurs de performance, 2 ne comportaient pas de prévision pour 2006 et 6 sont renseignés dans le RAP annexé au présent projet de loi de règlement. De plus, la qualité du commentaire accompagnant les indicateurs n'est pas uniforme.

**Seul un de ces indicateurs est au moins aussi bon que la prévision.**

Les résultats apparaissent ainsi à améliorer s'agissant de la certification ISO 9001 des centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS).

Votre rapporteur spécial relève toutefois que l'objectif en termes de dématérialisation des procédures internes et externes n'a été manqué que de très peu (58 % au lieu d'une prévision de 59 %) ainsi qu'en termes de réponses apportées dans un délai de 4 semaines au courrier « citoyen » (88 % au lieu de 90 %).

## MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »

### M. Marc Massion, rapporteur spécial

	<i>Pages</i>
<b>I. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »</b> .....	449
A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	449
1. Une sous-consommation des crédits : 12 % des crédits de paiement et 42 % des autorisations d'engagement n'ont pas été consommés.....	449
2. Des dépenses de personnel inférieures de 10 % aux prévisions .....	449
3. Les crédits de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) en surconsommation de près de 9 %.....	450
4. 26 % des crédits de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) n'ont pas été consommés.....	450
5. Les crédits de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) en très nette sous-consommation.....	451
6. Des reports de crédits importants sur 2007 .....	451
B. UN RAP PEU EXPLICITE SUR LE RECOURS À LA FONGIBILITÉ.....	452
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME .....	452
1. Une performance difficile à appréhender .....	452
2. La performance de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ne peut pas encore être mesurée .....	453
3. Une performance en partie atteinte par la Direction de la législation fiscale (DLF) .....	453
4. Un taux de transposition des directives européennes en voie d'amélioration .....	454
5. La performance de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) est à la hauteur de l'implication de ses agents.....	454
6. Le programme « Adele » (ADministration ELEctronique) est en bonne voie .....	455
7. Les performances décevantes de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) illustrent les difficultés liées à la mise en oeuvre de la LOLF.....	455
<b>II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »</b> ...	456
A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	456
1. Un taux de consommation des crédits satisfaisant : 96,9 % pour les crédits de paiement et 96,3 % pour les autorisations d'engagement .....	456
2. Une utilisation limitée de la fongibilité.....	456
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	458
1. Les délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française sont tenus.....	458
2. Les opérations de recensement se sont bien déroulées.....	458
3. Des progrès dans l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE.....	458

La mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », créée en 2006 et constituée de deux programmes, est marquée par le rapprochement du budget et de la réforme de l'Etat.

Parmi les cinq missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi), elle dispose de crédits très faibles, 913 millions d'euros en crédits de paiement, à comparer aux 56 milliards d'euros de crédits de l'ensemble de ces cinq missions.

Les crédits de la mission ouverts pour 2006 s'élevaient à **1,18 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 913 millions d'euros en crédits de paiement**, y compris les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative pour 2006 (62,3 millions d'euros) et les annulations de crédits (8,46 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 25 millions en crédits de paiement).

**Le taux de consommation des crédits atteint 90 % des prévisions (865,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 830,8 millions d'euros en crédits de paiement).**

Le rapport annuel de performances pour 2006 (RAP 2006) ne permet toutefois pas une appréciation d'ensemble des résultats de la présente mission, en particulier du programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ». En effet, **la complexité de ce programme, dont les actions sont en étroite interaction avec les autres missions du Minefi, aurait nécessité des explications plus détaillées quant à l'exécution des autorisations de dépenses en 2006.**

Le paradoxe est d'autant plus notable que cette mission comprend un programme, le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », ayant pour finalité d'assister le gouvernement dans la conception et la mise en oeuvre de la politique économique et financière du pays et regroupant les moyens consacrés au pilotage des actions de modernisation de l'Etat, sous la direction du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat. **Ce programme, dont dépend la rénovation des systèmes d'information budgétaire et comptable rendue nécessaire par les exigences de la LOLF, aurait donc dû, ou pu, être un modèle d'exemplarité dans sa présentation du RAP.**

## **I. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »**

### ***A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE***

#### **1. Une sous-consommation des crédits : 12 % des crédits de paiement et 42 % des autorisations d'engagement n'ont pas été consommés**

De par sa double finalité, le programme doit faire **face à des enjeux importants** : définition de la politique économique et financière du pays, pilotage de la modernisation de l'Etat, y compris la mise en œuvre de la LOLF, construction du système informatique d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat (Chorus).

**624,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** ont été ouverts en loi de finances initiale (LFI), auxquels il faut ajouter 72,2 millions d'euros en ouvertures et annulations de crédits, soit **696,5 millions d'euros**.

L'exécution 2006 se caractérise, toutefois, par un **très faible engagement des autorisations de paiement, 401,7 millions d'euros, soit 58 % des prévisions**.

**Le taux d'exécution des crédits de paiement est de près 88 %**. Sur **425,5 millions d'euros en crédits de paiement** et 20,6 millions d'euros d'ouvertures et annulations de crédits, soit un total **446,1 millions d'euros en crédits de paiement, 392,1 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés**.

#### **2. Des dépenses de personnel inférieures de 10 % aux prévisions**

**Les dépenses de personnel s'élèvent à 102,48 millions d'euros, en baisse de 10,2 % par rapport aux prévisions, conséquence d'une baisse des emplois du programme de près de 8 %**.

En effet, les emplois, avec 1.408 ETPT, sont en baisse sensible (- 120) par rapport aux prévisions qui s'élevaient à 1.528 ETPT.

Parmi ces ETPT, 528 sont attribués aux opérateurs (AMF et ACAM), soit une baisse de 33 par rapport aux prévisions en raison de tensions sur le marché de l'emploi dans certaines filières financières pour l'un et de retards pris dans le recrutement pour l'autre.

Par ailleurs, l'écart entre la réalisation et la prévision s'explique également par un nombre important de départs non anticipés et des recrutements à la direction du budget et à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) qui n'ont pu être finalisés en 2006. 57 ETPT n'ont en effet pas été consommés, l'AIFE, en charge des systèmes informatiques permettant d'assurer le passage à la LOLF, ayant pris du retard sur la mise en service du système Chorus.

### **3. Les crédits de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) en surconsommation de près de 9 %**

Les crédits de l'action 1, mise en œuvre par la DGTPE, affichent une **surconsommation de près de 9 % en 2006**, avec 228,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 223,7 millions d'euros en crédits de paiement, contre une prévision de 199,22 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'écart a été corrigé par des redéploiements au sein du programme, en particulier par des crédits destinés initialement au système Chorus.

Ce dépassement de la prévision s'explique, d'une part, par une **sous-évaluation importante des prestations effectuées par la Banque de France**. Ces prestations s'élèvent à 169,3 millions d'euros, pour une autorisation donnée en LFI de 147 millions d'euros, soit une dépense supplémentaire de 22,3 millions d'euros.

D'autre part, on constate également une **sous-évaluation en LFI des travaux d'évaluation d'audit et de conseil**. Les crédits consommés, notamment par l'Agence des participations de l'Etat (APE), pour les études et les prestations de services sont ainsi supérieurs aux prévisions de 4,3 millions d'euros.

### **4. 26 % des crédits de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) n'ont pas été consommés**

Les **crédits de paiement de la DGME (49,9 millions d'euros en crédits de paiement) présentent un taux de consommation de 74 % par rapport aux prévisions (67,4 millions d'euros en crédits de paiement)** et couvrent pour leur quasi-totalité la partie fonctionnement de la direction, en particulier la modernisation de la gestion publique et la généralisation de l'administration électronique.

Ce taux doit, cependant, être relativisé car le rattachement de la réforme de l'Etat au ministère du budget en 2005 ne permet pas une réelle comparaison entre prévision et exécution.

Sur cette enveloppe de 67,4 millions d'euros de crédits de paiement, 22,7 millions d'euros ont été consacrés au développement de l'administration

électronique et 9,9 millions d'euros ont permis de financer les audits de modernisation menés par le Minefi au cours de l'exercice<sup>1</sup>.

### **5. Les crédits de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) en très nette sous-consommation**

Les moyens alloués à l'AIFE servent à financer les systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat, conformément aux attentes de la LOLF.

Ces crédits présentent un **taux de consommation de seulement 14,6 % en autorisations d'engagement et de 67 % en crédits de paiement**. Ils s'élèvent, en effet, en exécution pour 2006 à 43,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 78,8 millions d'euros en crédits de paiement, contre des prévisions de 297,53 millions d'euros en autorisations d'engagement et 117,53 millions d'euros en crédits de paiement.

**Alors que l'évolution des systèmes informatiques constitue une condition indispensable de réussite pour la LOLF, l'AIFE a pris du retard sur une partie du marché Chorus.** Le marché d'intégration Chorus n'a ainsi pas pu être notifié en 2006, contrairement à la prévision, en raison d'aléas juridiques sur l'un des lots du système. La notification de l'ensemble des lots a eu lieu le 3 avril 2007.

### **6. Des reports de crédits importants sur 2007**

La notification tardive du marché relatif au progiciel de gestion intégré n'ayant pas permis de consommer le montant des crédits initialement prévus (environ 10 millions d'euros), **la loi de finances pour 2007 a accordé une dérogation à la règle des reports fixée par la LOLF à 3 %<sup>2</sup>** pour les investissements informatiques (Copernic et Chorus).

Compte tenu des crédits consommés en 2006 sur engagements antérieurs (18 millions d'euros), **69,1 millions d'euros de crédits de paiement ont donné lieu à report sur 2007, ainsi que 292,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement.**

---

<sup>1</sup> Le programme des audits de modernisation a été lancé en octobre 2005. En 18 mois, 150 audits portant sur des actions et services représentant près de 140 milliards d'euros ont été conduits et ont permis d'identifier des gains de productivité potentiels de l'ordre de 7 à 8 milliards d'euros sur 3 ans.

<sup>2</sup> Article 58 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

## ***B. UN « RAP » PEU EXPLICITE SUR LE RECOURS À LA FONGIBILITÉ***

Si la fongibilité des crédits laisse une marge de manœuvre aux gestionnaires, elle a pour conséquence de globaliser l'enveloppe budgétaire, ce qui, là encore, participe pour ce programme à la difficulté d'analyser les coûts.

La justification au premier euro de la dépense de l'action 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » dans le RAP 2006, évoque **des « redéploiements au sein du programme »** qui ont permis d'assurer le financement de la rémunération des prestations assurées par la Banque de France en 2006, dont la dépense était supérieure aux prévisions de 33 millions d'euros, ainsi que des dépenses d'intervention.

**Pour lui permettre d'exercer pleinement sa mission de contrôle de l'exécution budgétaire, votre rapporteur spécial souhaiterait que le RAP donne le détail des mouvements de crédits réalisés dans le cadre de la fongibilité.**

## ***C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME***

### **1. Une performance difficile à appréhender**

Comme l'avait relevé votre rapporteur spécial, le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » est un exemple de programme d'état major où les objectifs du gestionnaire de programme se confondent avec ceux du politique. **En cas de non réussite de l'objectif, la responsabilité paraît dans ce cas partagée entre le niveau administratif et l'échelon politique.**

L'hétérogénéité du programme ainsi que la spécificité des directions et services d'état-major qui le composent expliquent le manque de pilotage réel que pourrait exercer le responsable de programme. L'analyse de la performance en 2006 met, d'ailleurs, en évidence des disparités au sein du programme, en fonction des directions d'état-major.

Ainsi que le relève la Cour des comptes<sup>1</sup>, les indicateurs du programme « *ne mesurent chacun que l'action de l'une des directions d'état-major, sans que l'on puisse les relier aux objectifs stratégiques, ni même les hiérarchiser* ».

**Quatre remarques** peuvent être faites :

- la sous-consommation des crédits est due essentiellement au retard dans l'engagement des dépenses pour le futur système d'informations financières Chorus ;

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006.*

- cette sous-consommation ne semble cependant pas avoir pénalisé les résultats, les objectifs sont atteints pour l'essentiel ;

- la définition d'indicateurs qui permettraient de mesurer la performance de la politique économique et financière (action 1) de l'Etat peut difficilement être mise en place car les crédits de cette action comprennent la masse salariale de l'ensemble d'effectifs polyvalents affectés à plusieurs programmes des missions du Minefi : « Développement des entreprises », « Aide économique et financière au développement », « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », « Epargne », « Appels en garantie de l'Etat » et « Majoration de rentes », ainsi qu'à la gestion de comptes spéciaux.

- les objectifs ont été affinés en 2006 et l'action 2 « Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques » à laquelle n'était attribuée aucune performance, a été dotée pour 2007 d'un objectif « Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat » qui vise à mesurer la qualité et la lisibilité des documents budgétaires fournis au Parlement.

**Sur neuf indicateurs, 2 ne permettent pas la comparaison, 4 ont atteint ou dépassé leur cible, 3 ne sont pas renseignés et deux n'ont pas atteint leur objectif.**

## **2. La performance de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ne peut pas encore être mesurée**

Le premier objectif « Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales » ne peut donner lieu à analyse de performance, **les deux indicateurs** qui consistent à comparer, en termes de croissance et d'inflation, les prévisions des économistes et du gouvernement par rapport aux réalisations car le projet annuel de performances (PAP) pour 2006 **ne faisaient pas état des prévisions du gouvernement.**

Si les indicateurs permettent de mesurer la valeur ajoutée d'un service de prévision macroéconomique interne par rapport à une simple référence aux prévisions disponibles auprès d'instituts externes, **le montant significatif des crédits versés à la Banque de France (169,8 millions d'euros)** pourrait très utilement être pris en compte dans l'appréciation de la performance des services de la direction.

## **3. Une performance en partie atteinte par la direction de la législation fiscale (DLF)**

En ce qui concerne le deuxième objectif « Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale », le premier sous-indicateur, qui vise à mesurer les délais de codification et de production des textes d'application,

concerne tout spécialement la direction de la législation fiscale (DLF), action 3.

**L'implication des agents de la DLF, dont votre commission mesure au quotidien la grande disponibilité, a permis la parution du code fiscal avant la date d'achèvement prévue dans le PAP pour 2006 au 1<sup>er</sup> avril 2006.**

**En revanche, la charge de travail des interlocuteurs de l'administration fiscale n'a pas permis à la DLF d'atteindre les 55 % de textes d'application publiés dans le délai de six mois après la date de promulgation.**

Pour faire face à cette situation, la DLF a privilégié la publication des instructions fiscales, plus lisibles, plus exhaustives que les décrets simples en matière fiscale et qui permettent généralement, à elles seules, de faire entrer en vigueur un dispositif. **Si la performance est ainsi jugée mauvaise sur les décrets**, elle est inversement considérée comme élevée sur les instructions fiscales (73 %).

Comme votre rapporteur spécial l'avait suggéré dans son rapport déjà cité, ce délai de six mois serait amené à s'améliorer en cas de recrutements d'agents supplémentaires à la DLF. Mieux vaudrait donc un indicateur rapporté aux nombres d'agents ou tenant compte des moyens mis à disposition de l'objectif. Or, on peut constater et regretter que le nombre d'ETPT à la DLF soit à la baisse, avec une réalisation de 184 en 2006 contre 189 prévus dans de PAP.

**De même, compte tenu de l'importance des dépenses fiscales inscrites dans ce programme, un indicateur sur leur efficacité économique et sociale serait souhaitable.**

#### **4. Un taux de transposition des directives européennes en voie d'amélioration**

Le troisième objectif du programme vise à « Assurer la transposition des directives européennes dans les délais ». Le taux de transposition de la France étant régulièrement bas, cet objectif est très intéressant et **la cible est en voie d'être atteinte**. Alors qu'en 2004, 9 directives n'avaient pas été transposées dans les temps et que le stock à transposer était de 6 en 2005, une seule reste à transposer en 2006.

#### **5. La performance de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) est à la hauteur de l'implication de ses agents**

Le quatrième objectif « Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat » met en évidence le pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME,

action 4, apporte un appui efficace dans la mise en oeuvre de la réforme budgétaire. Une enquête conduite par la DGME réalisée fin décembre dégage un taux de satisfaction de 82 %, dépassant les 60 % de prévision pour 2006.

**La performance traduit la mesure de l'effort réalisé, mais la cible pour les années suivantes, 50 % dans le PAP 2007, devra par conséquent être revalorisée.**

#### **6. Le programme « Adele » (ADministration ELEctronique) est en bonne voie**

Le cinquième objectif « Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers » est également mis en oeuvre par la DGME. **Le premier sous-indicateur mesure l'état d'avancement du programme Adele.** Sur un périmètre de référence de 320 projets pour l'année 2006, 246 projets comptabilisés comme disponibles portent le **taux de réussite à 76,9 %** (77 % en prévision), la cible 2007 se situant à 100 %.

Conformément à la demande de votre commission, à l'unisson de son homologue de l'Assemblée nationale, de ne pas multiplier les indicateurs et en raison de la difficulté de collecte des données, **le second indicateur devant mesurer le taux de dématérialisation des échanges avec les usagers n'a pas été retenu pour 2007.** L'indicateur n'a donc pas fait l'objet d'une collecte des données pour 2006.

#### **7. Les performances décevantes de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) illustrent les difficultés liées à la mise en oeuvre de la LOLF**

La mise en oeuvre de la LOLF nécessite une rénovation des systèmes d'information budgétaire et comptable, qui relève de l'action 5 de ce programme. A cet égard, on doit regretter que la performance du présent programme ne soit pas à la hauteur des prévisions (voir infra I-A-5), l'aboutissement du projet Chorus ayant pris du retard.

Comme pour la DGME, les objectifs de l'AIFE sont essentiellement centrés sur la qualité du service rendu et dépendent assez peu de facteurs extérieurs à l'action des directions. Les objectifs de ces actions mesurent uniquement la satisfaction des bénéficiaires de ces deux directions.

Le sixième objectif « Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat », est mesuré à travers l'**indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE**, qui a vocation à devenir au sein de l'administration un véritable prestataire de services pour les administrations centrales et déconcentrées. **Le résultat pour 2006 atteint la cible prévue, soit 66 %.** Ce chiffre doit cependant être relativisé car il est mesuré par des enquêtes

semestrielles en ligne auprès d'utilisateurs qui n'ont que très faiblement répondu (7 % puis 18 %).

Si ces performances assez décevantes illustrent les difficultés liées à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et, plus particulièrement, de la LOLF, le ministère obtiendrait sans aucun doute un résultat plus significatif en revoyant les modalités de l'enquête.

**Par ailleurs, en raison des enjeux liés au développement et à la mise en application des systèmes d'information budgétaire et comptable, votre rapporteur spécial souhaiterait la création d'un indicateur portant sur l'évolution de la mise en place du système Chorus, système sur lequel s'appuiera l'ensemble du traitement comptable des opérations de l'Etat.**

## **II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »**

### ***A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE***

#### **1. Un taux de consommation des crédits satisfaisant : 96,9 % pour les crédits de paiement et 96,3 % pour les autorisations d'engagement**

Pour le programme « Statistiques et études économiques », **les crédits de paiement ouverts en LFI pour 2006 s'élevaient à 452,6 millions d'euros.**

Le montant des crédits consommés sur l'exercice 2006, soit 438,7 millions d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau satisfaisant de 96,9 %.**

Un constat analogue peut être tiré **en matière d'AE** avec un **taux de consommation de 96,3 %** (463,8 millions d'euros consommés pour une autorisation donnée en LFI pour 2006 de 481,6 millions d'euros).

#### **2. Une utilisation limitée de la fongibilité**

**La fongibilité asymétrique constitue l'une des principales innovations de la LOLF**, en lien avec la responsabilisation des gestionnaires. Dès lors, l'exercice 2006 représente la première occasion de mesurer l'impact de cette faculté offerte, en vue de l'optimisation de l'utilisation des crédits, au sein de la présente mission.

A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que le RAP de la présente mission ne comporte aucun développement sur cette question au**

regard de la gestion du programme « Statistiques et études économiques » en 2006. **Le premier exercice budgétaire « en version LOLF » aurait pourtant du être l'occasion de tirer un premier bilan du recours à cette technique de gestion.** Un tel bilan aurait pu, en particulier, présenter le montant des crédits ayant fait l'objet d'une fongibilité asymétrique, les titres et les actions concernés, ainsi qu'un commentaire sur les leviers ou les freins relatifs à ce procédé de gestion.

**Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir ce bilan figure dans le RAP soumis à votre commission des finances, de manière à lui permettre d'étayer son jugement quant aux conditions de mise en œuvre de la LOLF par les gestionnaires.**

Les réponses au questionnaire complémentaire à la présentation du RAP de la mission, adressé par votre rapporteur spécial au responsable du présent programme le 1<sup>er</sup> juin 2007, ont toutefois permis d'éclairer, au moins en partie, cet aspect de la gestion 2006. **Votre rapporteur spécial souhaite ici en remercier le responsable du programme.**

**La fongibilité des crédits entre actions** a été particulièrement utile en fin d'année 2006. Elle a permis, par exemple, de réaliser des travaux d'impressions de questionnaires qui n'avaient pu être anticipés au moment de la construction de la LFI pour 2006.

Par ailleurs, le programme « Statistiques et études économiques » a également eu recours à **la fongibilité asymétrique**. Toutefois, celle-ci n'a été effectivement exercée qu'au niveau des seuls budgets opérationnels de programme (BOP) des directions régionales qui, disposant d'une marge sur le titre 2 (dépenses de personnel), souhaitaient y avoir recours.

Dans cette perspective, il convient de souligner un facteur limitatif résidant dans la **longueur des délais de la procédure à mettre en œuvre**. En effet, le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat et la circulaire du 9 août 2006 du Minefi soumettent ces mouvements à l'autorité chargée du contrôle financier. Les demandes pour faire jouer la fongibilité asymétrique des BOP régionaux ont donc été exprimées auprès du secrétariat général du Minefi qui les a soumises, à son tour, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Ainsi, des demandes datées du 8 septembre 2006 ont été acceptées le 14 novembre 2006. En définitive, un million d'euros ainsi disponibles ont été utilisés, soit un niveau inférieur au montant accordé par le CBCM.

**Les dépenses de fonctionnement ainsi financées ont principalement concerné les conditions de travail des agents et leur équipement micro-informatique.**

## **B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME**

### **1. Les délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française sont tenus**

Les engagements européens en termes de délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française sont respectés par le programme.

Chacun des **envois à Eurostat** des résultats des comptes nationaux trimestriels a été réalisé à la date exigée par ces engagements, tant pour l'estimation précoce que pour les premiers résultats et les résultats détaillés.

### **2. Les opérations de recensement se sont bien déroulées**

La collecte du recensement s'est bien déroulée sur l'ensemble des communes et les grandes étapes du recensement ont pu être atteintes conformément à la prévision pour 2006 : **60 % des communes ont bénéficié depuis 2004 d'une estimation de population de qualité suffisante pour permettre une publication.**

**Toutes les communes de moins de 10.000 habitants enquêtées en 2006 ont, par ailleurs, vu leur estimation de population restituée aux maires, comme les années précédentes.**

Toutes les données relatives à ce recensement figurent, en outre, sur le site de l'INSEE ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)) depuis le 16 janvier 2007.

### **3. Des progrès dans l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE**

**Le taux de rotation des stocks de création d'entreprises est passé de 0,16 en 2005 à 0,11 en 2006** (pour une prévision de 0,15). Ce taux mesure, en nombre de jours, le temps moyen qui serait nécessaire à l'INSEE pour traiter le stock de dossiers de créations restant en fin de journée.

La réduction de ce taux rend compte de l'effort accompli pour traiter les dossiers dans la journée de leur réception. Le bon résultat obtenu en 2006 est notamment à mettre en relation avec la **progression des transferts dématérialisés des dossiers.**

**MISSION « TRANSPORTS », COMPTE SPÉCIAL  
« CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES  
INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE » ET BUDGET  
ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

**MM. Alain Lambert, Jean-Pierre Masseret, Gérard Miquel,  
Yvon Collin, rapporteurs spéciaux**

	<i>Pages</i>
<b>MISSION « TRANSPORTS » ET COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »</b>	
<b>I. UNE TRÈS GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES.....</b>	461
<b>II. LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DE L'AFITF, OPÉRATEUR DE LA MISSION .....</b>	463
<b>III. ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	464
<b>A. PROGRAMME 203 : « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL ».....</b>	464
1. <i>La part prépondérante des fonds de concours .....</i>	464
2. <i>L'analyse de la performance fait apparaître la dégradation du réseau.....</i>	465
3. <i>L'utilisation de la fongibilité.....</i>	466
<b>B. PROGRAMME 207 : « SÉCURITÉ ROUTIÈRE ».....</b>	466
1. <i>Une consommation insatisfaisante des crédits votés .....</i>	466
2. <i>De bons résultats globaux mais des questions non résolues de méthodologie .....</i>	467
<b>C. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES ».....</b>	468
1. <i>l'AFITF, maître de l'exécution budgétaire du programme .....</i>	468
2. <i>Une analyse de la performance éclatée entre des objectifs très divers .....</i>	469
<b>D. PROGRAMME 173 : « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES ».....</b>	469
<b>E. PROGRAMME 205 : « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES ».....</b>	470
1. <i>Des dépenses proches de la prévision .....</i>	470
2. <i>Des résultats encourageants .....</i>	470
<b>F. PROGRAMME 225 : « TRANSPORTS AÉRIENS » : DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES TRÈS PEU LISIBLES .....</b>	471
1. <i>Une réorganisation en profondeur, mais un manque de clarté budgétaire .....</i>	472
2. <i>Des indicateurs qui posent de nombreuses questions .....</i>	473
<b>G. PROGRAMME 170 : « MÉTÉOROLOGIE » .....</b>	475
1. <i>La stricte application du contrat d'objectifs de l'établissement public.....</i>	475
2. <i>Des performances globalement satisfaisantes .....</i>	475
<b>H. PROGRAMME 217 : « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT » .....</b>	476
1. <i>Les conditions difficiles de l'exécution budgétaire.....</i>	476
2. <i>La performance appréciée en interne.....</i>	477

I. PROGRAMME 751 : « RADARS » .....	477
1. Une exécution difficilement lisible .....	477
2. Des résultats contradictoires .....	478
J. PROGRAMME 752 : « FICHIER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE ».....	479

**BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

<b>I. UNE MISSION EN PHASE AVEC LA LOLF .....</b>	<b>480</b>
<b>II. 1.386 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES POUR LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » .....</b>	<b>481</b>
<b>III. LA GESTION 2006 : UNE LECTURE DIFFICILE DES CRÉDITS, QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LES PERFORMANCES DE LA MISSION .....</b>	<b>482</b>
A. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES QUI MANQUENT DE CLARTÉ .....	482
B. LE PROGRAMME 613 : « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE » ET LA DETTE DU BUDGET ANNEXE.....	483
C. LE PROGRAMME 612 : « NAVIGATION AÉRIENNE » : UNE TRÈS BONNE PERFORMANCE POUR LE « CŒUR » DU BUDGET ANNEXE .....	485
1. Une exécution budgétaire conforme aux prévisions .....	486
2. Une performance du programme en ligne avec les prévisions .....	487
D. LE PROGRAMME 614 : « SURVEILLANCE ET CERTIFICATION » : DES MUTATIONS QUI TROUBLENT LA LISIBILITÉ .....	488
E. PROGRAMME 611 : « FORMATION AÉRONAUTIQUE » .....	489

## **I. UNE TRÈS GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES**

La mission « Transports » rassemblait en 2006, 9.286 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 9.385 millions d'euros de crédits de paiement (CP), gérés par le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, répartis en huit programmes. Sont joints à l'examen de la mission, celui des deux programmes du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Les tableaux qui suivent retracent les conditions générales de l'exécution 2006 des différents programmes.

Données générales d'exécution de la mission « Transports » en 2006

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Réseau routier national	891 309 354	910 809 354	4 666 941 409	2 571 293 245	2 771 261 669	2 252 429 082	311%	247%	59%	88%
Sécurité routière	125 074 377	121 474 377	198 148 997	136 259 475	125 004 850	128 264 116	100%	106%	63%	94%
Transports terrestres et maritimes	2 628 745 707	2 697 450 707	2 928 450 410	2 615 982 765	2 808 635 660	2 551 002 522	107%	95%	96%	98%
Passifs financiers ferroviaires	1 357 200 000	1 357 200 000	1 357 200 000	1 357 200 000	1 357 200 000	1 357 200 000	100%	100%	100%	100%
Sécurité et affaires maritimes	141 271 803	142 171 803	178 892 575	151 341 909	140 874 297	144 211 394	100%	101%	79%	95%
Transports aériens	146 007 063	165 757 063	197 807 209	176 289 532	173 737 100	155 661 016	119%	94%	88%	88%
Météorologie	155 383 527	155 383 527	155 076 851	155 076 851	155 076 851	155 076 851	100%	100%	100%	100%
Conduite et pilotage des politiques d'équipement	3 841 898 868	3 835 638 868	4 205 768 915	4 156 366 595	4 147 710 903	4 103 154 357	108%	107%	99%	99%
Total	9 286 890 699	9 385 885 699	13 888 286 366	11 319 810 372	11 679 501 330	10 846 999 338	126%	116%	84%	96%

source : rapport annuel de performances « Transports »

Données générales d'exécution du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » en 2006

(en euros)

Programmes	Crédits prévus en loi de finances initiale		crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Radars	131 000 000	131 000 000	128 840 520	79 787 940	98%	61%
Fichier national du permis de conduire	9 000 000	9 000 000	7 142 342	4 196 433	79%	47%
Total	140 000 000	140 000 000	135 982 862	83 984 373	97%	60%

source : rapport annuel de performances « Comptes spéciaux »

## II. LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DE L'AFITF, OPÉRATEUR DE LA MISSION

Une grande partie des actions de la mission « Transports » est mise en oeuvre par des opérateurs sur lesquels l'Etat exerce son contrôle :

- les gestionnaires d'infrastructure : Réseau ferré de France (RFF) et son gestionnaire délégué la SNCF, Voies navigables de France (VNF) et les ports autonomes fluviaux et maritimes, ainsi que la Compagnie nationale du Rhône ;

- les entreprises publiques de transport : la SNCF et la RATP ;

- l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) ;

- Météo-France ;

- l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le principal opérateur reste l'AFITF dont les interventions sont concentrées sur le programme 203 « Réseau routier national » et le programme 226 « Transports terrestres et maritimes ».

**L'AFITF a été subventionnée en 2006** par ces deux programmes pour un montant inférieur aux prévisions de la loi de finances. La subvention pour charges de service public était inscrite à hauteur de 343 millions d'euros pour moitié sur chacun des programmes. Elle s'est finalement élevée à 62 millions d'euros, l'équilibre de l'AFITF étant par ailleurs assuré du fait de la dotation en capital provenant de la cession des participations de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes (4.000 millions d'euros).

Au total, les **ressources** de l'agence, qui comprennent également le produit des redevances domaniales des sociétés concessionnaires d'autoroutes, la taxe d'aménagement du territoire (TAT) prélevée sur les concessionnaires d'autoroute et une fraction (40 %) du produit des amendes radars pour un montant de 100 millions d'euros, ont été légèrement supérieures aux prévisions de la loi de finances pour 2006.

### Ressources de l'AFITF en 2006 (Exécution)

(en milliers d'euros)

Subventions de l'Etat	62.000
Autres subventions et dotations	162.922
Ressources fiscales	611.866
Ressources propres et autres	1.102
<b>Total</b>	<b>837.890</b>

Source : rapport annuel de performances

L'AFITF a contribué à hauteur de 1.016 millions d'euros, par voie de fonds de concours, au programme « Réseau routier national » et à hauteur de 637 millions d'euros en autorisations d'engagement au programme « Transports terrestres et maritimes ».

Ses **interventions se sont concentrées majoritairement sur les projets routiers**, ce que regrette la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006, en observant que l'agence devait opérer un transfert financier de la route vers les autres modes de transport.

#### Dépenses de l'AFITF en 2006 (Exécution)

(en milliers d'euros)

Destination	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total	Part des dépenses
Soutien	304	127		431	0 %
Interventions Routes			969 960	969 960	58 %
Interventions Fer et combiné			532 705	532 705	32 %
Interventions Transports collectifs			120 060	120 060	7 %
Interventions Ports, maritime et littoral			37 000	37 000	2 %
Interventions Fluvial			29 836	29 836	2 %
<b>Totaux</b>	<b>304</b>	<b>127</b>	<b>1 685 561</b>	<b>1 685 992</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport annuel de performances

### III. ANALYSE PAR PROGRAMME

#### A. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »

##### 1. La part prédominante des fonds de concours

Le programme « Réseau routier national » est constitué de trois actions d'importance très variable : développement des infrastructures routières, entretien et exploitation, politique technique, action internationale et soutien au programme. Pour chacune de ces actions, la **contribution des fonds de concours représente une part importante des crédits**. Dans le cas de la première action, elle est si élevée qu'elle rend quasiment impossible une appréciation fondée des crédits dans le cadre des lois de finances initiales.

**Part des fonds de concours dans les autorisations d'engagement du programme**

(en euros)

Action du programme	Crédits consommés	Montant prévu des fonds de concours et attributions de produit	En % des crédits ouverts
Développement des infrastructures routières	2 108 855 276	1 900 000 000	89 %
Entretien et exploitation	604 804 584	43 200 000	7 %
Action internationale et soutien au programme	57 601 809	4 700 000	14 %
<b>Total</b>	<b>2.771.261.669</b>	<b>1.918.531.061</b>	<b>14 %</b>

Source : rapport annuel de performances

Compte tenu de sa contribution, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui a versé en 2006 la majorité des fonds de concours (soit 1.016 millions d'euros contre 644 millions d'euros pour les collectivités territoriales), constitue dès lors **l'élément central du dispositif de financement** des grands projets d'infrastructures de transport. Son rôle a encore été accru par la décision du gouvernement d'élargir son périmètre d'action au financement de la part Etat du volet transport des contrats de plan Etat-régions (CPER).

On note enfin, sur ce programme **une forte augmentation du solde des engagements non couverts par des paiements**, qui passe de 1.935 millions d'euros au 31 décembre 2005 à 2.454 millions d'euros au 31 décembre 2006, soit une progression de 27 %. Ce solde devra être pris en charge en tout ou partie par rattachement de fonds de concours sur les prochaines années et, pour l'action « Développement des infrastructures routières », **devra être intégralement financé par l'Agence de financement des infrastructures de transport ainsi que par les collectivités territoriales.**

## **2. L'analyse de la performance fait apparaître la dégradation du réseau**

Le volet « performance » du programme comporte **dix indicateurs** regroupés en quatre objectifs : accroître la sécurité des déplacements sur le réseau routier national, réaliser efficacement le réseau planifié par l'Etat en maîtrisant les dépenses, préserver le patrimoine routier et limiter les nuisances liées aux infrastructures routières. **La plupart de ces indicateurs ne sont pas renseignés ou ne permettent pas de donner une image significative des résultats obtenus**, en raison notamment du faible échantillon de données disponibles. Toutefois, comme le souligne le rapport annuel de performances s'agissant de l'entretien et de la préservation du patrimoine, les indicateurs de performance mettent en évidence une **dégradation de l'état des chaussées et une baisse du niveau de service.**

Ainsi, la part du linéaire de routes à 2 voies présentant un niveau de service dégradé est passée de 12,7 % en 2004 à 13,5 % en 2005 et atteint désormais 13,7 %. De même, l'indicateur de mesure de l'état des structures des chaussées a régressé d'un point, cette dégradation pouvant être imputée pour une part aux hivers rigoureux de 2004 et 2005.

### **3. L'utilisation de la fongibilité**

La fongibilité des crédits (hors titre 2) autorisée par la LOLF, a permis en 2006 de modifier la répartition initiale des crédits entre les actions du programme et les deux budgets opérationnels de programme (BOP)<sup>1</sup>.

Elle a été mise en œuvre afin d'accélérer la mise en place des nouveaux services routiers en finançant l'immobilier technique et l'équipement informatique des directions interdépartementales des routes, dont les besoins n'avaient pas été pris en compte lors de la préparation du budget 2006.

Elle a également permis de faire face au règlement d'un contentieux imprévu, d'un montant huit fois supérieur à la moyenne constatée ces dernières années, lié à la condamnation de l'Etat par la Cour administrative d'appel en raison du préjudice subi par la société ATMB (Autoroute et tunnel du Mont-Blanc) du fait de l'abandon de la construction de l'A400 reliant Annemasse et Thonon-les-Bains.

Pour ce faire, un redéploiement de crédits depuis l'action « Développement des infrastructures routières » vers les actions « Entretien et exploitation » et « Politique technique, action internationale et soutien » a été nécessaire pour un montant de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

## ***B. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »***

### **1. Une consommation insatisfaisante des crédits votés**

Le programme « Sécurité routière » connaît un **taux de consommation des crédits assez médiocre**, en particulier sur l'action « Observation, prospective, réglementation et soutien » qui rassemble les crédits destinés aux études en matière de sécurité routière. Selon les informations du rapport annuel de performances, une partie des études effectivement réalisées a notamment été prise en charge par le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » pour un montant de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> BOP « développement des infrastructures routières » et BOP « entretien et exploitation »

Une partie des crédits rendus disponibles a été reversée sur l'action « Education routière » qui a été amenée à **prendre en charge les frais du permis à un euro par jour, non prévus au budget général**, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006 qui a estimé que cette opération ne pouvait être financée par le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Le permis à 1 euro par jour a donné lieu à l'attribution de 79.484 prêts financés pour un coût moyen de 81,33 euros, au cours de l'année 2006. Le coût global de l'opération en 2006 s'élève à 6.457.482 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

De manière plus générale, les explications des écarts entre les taux de consommations des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés en loi de finances initiale font état d'erreurs ou de modifications d'imputations entre les titres 3 et 5. Compte tenu de la confusion induite par les **mouvements inverses de réimputation, l'examen des résultats de l'exécution s'avère difficile. Le rapport annuel de performances devra être sensiblement amélioré sur ce point** lors des prochains exercices.

#### Taux de consommation par action

(en euros)

Action	AE votées en LFI	AE consommées	Taux de consommation	CP votés en LFI	CP consommés	Taux de consommation
Observation, prospective, réglementation et soutien	24 245 377	18 939 522	78%	23 545 377	17 098 678	73%
Démarches interministérielles et communication	34 514 000	30 427 699	88%	34 514 000	28 924 317	84%
Éducation routière	19 310 000	26 289 259	136%	16 210 000	23 601 622	146%
Gestion du trafic et information des usagers	62 525 000	49 008 389	78%	62 725 000	58 550 596	93%
Contrôle automatisé		339 981			88 903	

Source : rapport annuel de performances

## 2. Des bons résultats globaux mais des questions non résolues de méthodologie

Les indicateurs de performance du programme « Sécurité routière » font état de **résultats très satisfaisants quant à l'efficacité de la politique menée**.

En effet, pour l'année 2006, le bilan provisoire de l'insécurité routière pour la France métropolitaine, présenté par le rapport annuel de performances, s'élève à 81.264 accidents corporels, 4.703 personnes tuées et 102.291 blessés dont 41.298 blessés hospitalisés, ce qui représente, par rapport à 2005, des **baisses de 3,9 % pour le nombre d'accidents corporels, 11,6 % pour le nombre de personnes tuées, 5,4 % pour le nombre total de blessés** et une hausse de 3,7 % pour le nombre de blessés hospitalisés.

**Les résultats sont moins bons** en ce qui concerne le troisième objectif du programme qui vise à **améliorer le service du permis de conduire** dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie. En effet, le pourcentage des auto-écoles, ayant un taux de réussite en première présentation au permis de conduire B inférieur à 50 %, est supérieur de 10 points à la cible retenue pour 2006 et le nombre de conducteurs ayant moins de 2 ans de permis impliqués dans un accident corporel, rapporté au nombre de conducteurs impliqués dans un accident corporel, continue de s'accroître.

Enfin, certains indicateurs présentent des **failles quant à la fiabilité de la méthodologie**. Il en est ainsi, par exemple, de l'indicateur mesurant le temps perdu dans les encombrements qui doit illustrer l'objectif « Garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier ». En effet, cet indicateur souffre de deux limites : tout d'abord, il ne peut être calculé que lorsqu'une surveillance précise et continue des conditions de trafic est possible et il est donc restreint actuellement aux agglomérations de Paris et de Lyon. En second lieu, l'évolution de cet indicateur n'est que pour partie liée à la gestion de trafic et à l'information routière. Elle est également très sensible à l'accroissement du trafic automobile. En outre, le calcul de cet indicateur est fortement tributaire du taux d'équipement des voies en boucles de comptage et caméras vidéo : plus il y en a, plus on comptabilise d'encombrement. C'est donc avec réserves que l'on doit considérer les résultats affichés, dans l'attente de travaux méthodologiques en cours visant à éliminer ces biais, et qui ont été annoncés par la direction de la sécurité et de la circulation routière.

### ***C. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »***

#### **1. L'AFITF, maître de l'exécution budgétaire du programme**

A l'exception de la dotation pour contribution aux charges d'infrastructures et subvention de renouvellement et de mise aux normes du réseau ferroviaire, versée par l'Etat à RFF, la quasi-totalité des crédits inscrits au programme « Transports terrestres et maritimes » provient aujourd'hui de l'AFITF et est gérée par elle.

L'agence a été chargée en 2006 de la responsabilité de l'exécution financière des contrats de plan. A ce titre, elle a participé à la très forte augmentation de ces crédits en 2006 souhaitée par le gouvernement pour améliorer rapidement les taux d'exécution de ces contrats.

**Mais les élargissements progressifs des compétences de l'agence et les mouvements de crédits qui en sont la conséquence ont l'inconvénient de rendre la lecture des résultats du programme très difficile.** A cet égard, votre rapporteur spécial s'associe aux observations formulées par la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat

pour l'année 2006, qui relève que : « *la mise en place de l'AFITF introduit néanmoins une grande complexité, avec notamment des changements de structure budgétaire peu expliqués dans les documents budgétaires, ainsi que des mouvements de crédits de sens contraire, de montants significatifs, en cours de gestion. Par ailleurs, le suivi des fonds de concours et des crédits ouverts par leur rattachement est, en l'état actuel, particulièrement difficile ; un effort de clarification est indispensable* ».

A titre accessoire, votre rapporteur spécial constate que l'action n° 05 « Inspection du travail dans les transports », dont il avait contesté l'intérêt lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, compte tenu du faible montant de crédits concernés, a un taux de consommation particulièrement faible, de 23 % en crédits de paiement, soit une dépense effective de 10.528 euros.

## **2. Une analyse de la performance éclatée entre des objectifs très divers**

Le programme « Transports terrestres et maritimes » est illustré par un nombre important d'indicateurs, douze pour cinq objectifs, qui ne permettent pas toujours d'appréhender la logique et l'unité de la mission qui est constituée d'actions diverses juxtaposées.

Deux éléments peuvent être relevés toutefois :

- en premier lieu les résultats décevants des indicateurs portant sur la qualité du service (taux de disponibilité des réseaux ferroviaires et fluvial) et sur l'entretien des infrastructures de transports ;

- ensuite, les résultats décevants des indicateurs relatifs à la diversification des modes de transports et au multimodal. Votre rapporteur spécial, à cet égard, regrette l'absence d'indicateur permettant de mesurer l'action en faveur du développement des modes alternatifs à la route.

### **D. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »**

Ce programme, qui retrace la contribution de l'Etat à la résorption de la dette de RFF et de la SNCF, représente 10.357 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Sur le plan de la stricte exécution budgétaire, il n'appelle pas d'observation dans la mesure où les crédits ouverts ont été consommés dans leur intégralité après levée de la mise en réserve initiale de 5 %.

Votre rapporteur spécial déplore, en revanche, l'absence **de tout traitement de la performance du programme**. En effet, le rapport annuel de performances, qui s'appuie sur la maquette du projet annuel de performances pour 2006, ne comporte **aucune information sur les premiers résultats de l'unique indicateur du programme** relatif au coût moyen du stock de dette, introduit dans le PAP 2007.

## ***E. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »***

### **1. Des dépenses proches de la prévision**

L'exécution budgétaire du programme « Sécurité et affaires maritimes » a confirmé, pour l'essentiel, la **justesse des prévisions** présentées lors de la loi de finances pour 2006.

Pour autant, le programme « Sécurité maritime » a été affecté par **une dépense supplémentaire** qui a cependant pu être compensée par la levée de la mise en réserve initiale. En effet, une partie du paiement de l'astreinte communautaire dévolue au ministère de l'équipement, suite à la condamnation de la France dans le cadre du **contentieux « poisson sous taille »**, dont notre collègue Fabienne Keller avait souligné le coût dans un rapport d'information présenté en mai 2006<sup>1</sup>, a été imputée au programme « Sécurité et affaires maritimes » pour un montant de 7,22 millions d'euros. Cette condamnation a également conduit à des dépenses afin de permettre la levée de l'astreinte (achats de matériels, moyens nautiques légers, achat de nouveaux matériels de mesure, actions de formation des agents, développement de nouvelles applications informatiques).

Mais l'utilisation de l'intégralité de la réserve du programme pour le paiement de l'astreinte communautaire n'a pas permis de résoudre, par dégel, l'insuffisance de crédits sur les **aides à la flotte de commerce**. La dotation au titre de la flotte de commerce s'est ainsi avérée insuffisante pour respecter les engagements du gouvernement de prendre en charge l'intégralité de l'exonération de la part patronale des cotisations sociales dans le domaine de la flotte de commerce. En conséquence, un virement de 2.825.436 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en provenance du programme « Transports terrestres et maritimes » a été nécessaire, ainsi qu'un mouvement de fongibilité asymétrique de 1,1 million d'euros.

Votre rapporteur spécial note également, avec satisfaction, la **diminution du solde des engagements non couverts par des paiements** passé de 40.015.657 euros au 31 décembre 2005 à 36.678.560 euros au 31 décembre 2006.

### **2. Des résultats encourageants**

Le programme « Sécurité maritime » comporte un nombre important d'indicateurs, répartis sur six actions, dont la grande majorité est renseignée et présente des résultats satisfaisants, conformes aux engagements du projet annuel de performances.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 342 (2005-2006) fait au nom de la commission des finances sur les enjeux budgétaires du droit communautaire de l'environnement, et rapport de suivi n° 332 (2006-2007).*

**L'analyse de ces résultats est particulièrement satisfaisante en ce qui concerne les indicateurs relatifs à la formation et à l'emploi des marins.**

Ainsi, le **taux d'activité des personnes formées par les établissements d'enseignement professionnel maritime** qui, comme le souligne le rapport annuel de performances, « *montre que la qualité de la formation est reconnue par les armements, mais également par l'ensemble des activités maritimes ou para maritimes, où le nombre de reconversions à moyen terme est important* », donne des résultats supérieurs aux estimations antérieures.

De même, les prévisions de **réduction du taux d'accidents du travail** pour 1.000 équivalents temps plein (ETP) affiliés à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) sont dépassées.

#### ***F. LE PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS » : DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES TRÈS PEU LISIBLES***

Le programme 225 « Transports aériens » couvre les missions régaliennes exercées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et exclut donc les activités de prestations de contrôle technique et de prestations des services de navigation aérienne et de formation figurant au budget annexe.

##### **Comparaison entre les crédits adoptés et les crédits consommés en 2006**

*(en euros)*

	<b>Crédits LFI</b>	<b>Crédits ouverts</b>	<b>Crédits consommés</b>	<b>Taux de consommation</b>
AE	145.007.063	197.807.209	173.737.100	87,8 %
CP	165.757.063	176.289.532	155.661.016	88 %

Votre rapporteur spécial renvoie à son analyse de la mission « Contrôle et exploitation aériens » pour des remarques sur la qualité de la documentation budgétaire. En effet, il convient de noter que **la justification au premier euro n'est pas très éclairante et ne permet en aucun cas de comprendre les raisons de la sur ou de la sous-estimation de certains crédits en loi de finances initiale.**

**Deux mouvements de crédits doivent être relevés sur le programme.**

**D'une part, on observe un transfert en provenance de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de 28,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE).**

En effet, comme cela a été vu, la loi de finances pour 2006 a donné lieu au transfert des activités régaliennes de la direction générale de l'aviation civile vers le programme « Transports aériens » de la mission « Transports », alors qu'auparavant ces activités étaient suivies sur le budget annexe. Or, dans

le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF, **les autorisations de programme, adoptées sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959 et qui correspondent aux opérations d'investissement concernées par ce transfert n'ont pas été reprises sur le budget général.** Le transfert était donc nécessaire pour « régulariser » la situation.

D'autre part, 15 millions d'euros de report sont effectués, et 5 millions d'euros annulés en crédits de paiement (CP), ce qui abonde donc le programme de **10 millions d'euros.**

### **1. Une réorganisation en profondeur, mais un manque de clarté budgétaire**

De manière générale, la LOLF a été l'occasion pour la DGAC de se réorganiser, et une intéressante réflexion a été conduite afin de définir ce qui relève du « régalién » et ce qui n'en relève pas. Pour autant, force est de reconnaître que, comme pour le budget annexe, **la qualité de l'information laisse à désirer.** Il est clair que les imputations sur les actions n'ont pas été effectuées de manière parfaitement rigoureuse, ce qui est regrettable, et rend l'analyse extrêmement complexe.

**L'action 1 « Affaires techniques, prospective et soutien au programme » a consommé 61,7 millions d'euros de crédits de paiement.** Cette action retrace principalement les missions dévolues à la direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) : réglementation technique applicable en France dans le domaine de l'aviation civile, élaboration des orientations stratégiques du secteur et sûreté-défense. Elle comporte également une composante générale relative **aux moyens de soutien de la DGAC non rattachables au budget annexe de l'aviation civile** : quote-part des frais généraux de la DGAC et des personnels de soutien, personnels et moyens de la direction des programmes aéronautiques et de la coopération, personnels et moyens de l'inspection générale de l'aviation civile.

**L'action 2 « Régulation du transport aérien » a consommé 23 millions d'euros de crédits,** soit moins que la dotation de 27 millions d'euros. On constate par contre que 18,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés, alors que 7,7 millions d'euros avaient été budgétés.

Cette action est animée par la direction de la régulation économique (DRE) qui a en charge les questions économiques, juridiques et sociales relatives aux acteurs du transport aérien. Outre les crédits de **péréquation des lignes d'aménagement du territoire de l'ex-Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) budgétisé en 2005,** cette action comprend également les emplois, les crédits de fonctionnement et d'investissement (études, statistiques, informatique) correspondant à sa mission de régulateur avec les entreprises de transport aérien.

On peut souligner que **4 millions d'euros** non dépensés au titre de cette politique ont été transférés, au titre de la **fongibilité**, vers l'action 3 du programme.

**L'action 3 « Régulation des aéroports »**, qui regroupe les crédits de **subventions de sécurité – sûreté aéroportuaires de l'ex-FIATA** ainsi que les emplois et crédits aéroportuaires inscrits jusqu'en 2005 sur le budget annexe de l'aviation civile **a, en conséquence, bénéficié de 4 millions d'euros qui ont été versés aux gestionnaires d'aéroports pour mettre en œuvre les mesures de sécurité et de sûreté.**

**L'action 4 « Enquêtes de sécurité aérienne » a consommé 10,5 millions d'euros, contre 12,1 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.**

Elle correspond au bureau d'enquêtes et d'analyse pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Les moyens du BEA (effectifs et crédits) étaient jusqu'en 2006 inscrits sur le budget annexe de l'aviation civile. Cette mission régaliennne est désormais retracée sur le programme transports aériens. L'exécution budgétaire est en ligne avec les prévisions.

**L'action 5 « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires »** est restée en ligne avec les prévisions de son budget, soit environ 1,1 million d'euros pour les crédits de paiement, mais a nécessité **1 million d'euros de plus en autorisations d'engagement.**

## **2. Des indicateurs qui posent de nombreuses questions**

**L'objectif 1 « Limiter les impacts environnementaux du transport aérien » dispose de deux indicateurs.**

Le premier retrace le **pourcentage de mouvements effectués dans les 10 premiers aéroports français par des appareils de nouvelle génération.** Si la réalisation est en ligne avec la prévision (87,67 %), la DGAC a décidé de le supprimer en 2007. En effet, il faut bien reconnaître que le remplacement des aéronefs échappe très largement à l'influence de l'administration, et que, en conséquence, une telle mesure s'avérait, à l'évidence, insatisfaisante.

Le second indicateur fournit le **taux annuel de récurrence des compagnies aériennes sanctionnées au titre de la réglementation environnementale.** Il n'est pas renseigné pour 2006, car la mesure ne peut être fournie qu'au bout de 18 mois. **On peut s'étonner d'avoir conservé un indicateur qui ne pourra être renseigné que 6 mois après la date où il est censé être examiné par le Parlement.**

L'objectif 2 « Améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne adaptée » dispose de 3 indicateurs.

**L'indicateur 1 « Ratio entre le coût annuel de l'intervention de l'Etat par rapport au gain de temps moyen par passager utilisant les liaisons subventionnées »** avait laissé votre rapporteur spécial perplexe lors de son analyse du projet de loi de finances pour 2006. En effet, si la mesure réalisée, qui est celle du coût pour le budget d'une heure gagnée sur les lignes aériennes subventionnées, est pertinente, la cible fixée semblait avoir pour objectif de faire dépenser de plus en plus d'argent pour faire gagner de moins en moins d'heures. La réalisation pour 2006 montre d'ailleurs une dégradation, due selon les documents fournis à la montée en puissance de liaisons vers Tarbes et Béziers. **En 2007, la DGAC a décidé de modifier son indicateur, ce qui est très positif, et devrait contribuer à une meilleure visibilité de cette importante politique à laquelle les élus sont justement très attachés.**

Les deux indicateurs suivants ont été abandonnés en 2007, en raison d'un trop grand nombre de **facteurs exogènes non contrôlés par la DGAC**. Ils mesuraient respectivement le ratio entre le nombre de passagers prévus et le nombre de passagers transportés sur les liaisons aériennes subventionnées, et le taux de remplissage de ces liaisons.

**L'objectif 3 « Faciliter l'insertion du secteur aérien dans un cadre plus concurrentiel » propose également 3 indicateurs, dont les 2 premiers montrent une situation contrastée.** Si l'indicateur 1, qui mesure le taux de récidive aux infractions constatées (hors environnement et technique) **dépasse très largement la cible** (13 % de réalisés contre 25 % de prévu), le second sur le délai de traitement des réclamations **se dégrade fortement**, avec 57 jours pour 25 de prévu. **Un audit de modernisation a donc été lancé sur ce thème, afin d'identifier les dysfonctionnements.**

**L'objectif 4 « Contribuer à la sécurité de l'activité aérienne par l'amélioration de l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques sur les accidents et les incidents d'aviation civile »** dispose de deux indicateurs. L'indicateur 1 mesure le nombre d'enquêtes clôturées dans l'année rapporté au nombre d'enquêtes total, ce qui permet de prendre en compte l'efficacité et la réactivité au point de vue technique du Bureau Enquête Accident (BEA). Il montre en 2006 une légère dégradation, qui appelle à une réflexion du BEA. Le second indicateur mesure « l'influence » du BEA en indiquant le nombre de recommandations de sécurité émises par lui et prises en compte dans l'année. **On peut s'étonner que le RAP souligne le caractère « erratique » de son évolution, compte tenu du faible nombre de cas examinés dans l'année, tout en proposant néanmoins de le conserver.**

## **G. PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »**

### **1. La stricte application du contrat d'objectifs de l'établissement public**

En ce qui concerne le programme « Météorologie », les axes stratégiques et les priorités d'actions de l'établissement public sont fixés pour par le **contrat d'objectifs 2005-2008** conclu avec la tutelle, exercée par le ministère des finances et la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique pour le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : **les objectifs et indicateurs dont l'exécution est retracée dans le rapport annuel de performances ne sont que la déclinaison de ces orientations.**

Le programme « Météorologie » se limite donc au versement de la **subvention pour charges de service public** de l'établissement public Météo France.

La subvention pour charge de service public prévue par la loi de finances 2006, d'un montant total de 155.383.527 euros, se décomposait en deux actions :

- action 1 « Prévision et observation météorologique », pour un montant de action 2 « Recherche dans le domaine météorologique », pour 17.772.580 euros.

La subvention prévue étant conforme au contrat d'objectifs conclu entre l'établissement public et l'Etat pour la période 2005-2008, quatre versements trimestriels ont été effectués et un cinquième et dernier versement, correspondant à la libération de la réserve, l'a été en fin d'exercice.

Ce dernier versement a subi une retenue de 306.676 euros, en application des mesures d'annulation de crédits instituées par le décret n° 2006-365 du 27 mars 2006 et en cohérence avec les dispositions du contrat d'objectifs prévoyant un retour à l'Etat de 40 % des excédents de recettes commerciales de l'exercice précédent.

Compte tenu de ce qui précède, le total de la subvention pour charge de services publics perçue par l'établissement a été de 155.076.851 euros, soit 99,8 % du montant initialement inscrit en loi de finances au titre du programme.

### **2. Des performances globalement satisfaisantes**

Le rapport annuel de performances comporte pour le programme « Météorologie », huit indicateurs de performances, largement inspirés des indicateurs du contrat d'objectifs de l'établissement.

Les **indicateurs de nature technique font apparaître des résultats satisfaisants** qu'il s'agisse de la qualité du modèle « Arpège » rapportée aux

autres modèles de prévision numérique à échéance de 48 heures, ou du taux de fiabilité des prévisions météorologiques publiées par Météo France.

**Il n'en est pas de même des indicateurs de nature commerciale**, dont les résultats sont plus mitigés. Ainsi, le bilan commercial de Météo-France pour 2006 est en retrait par rapport aux prévisions et aux résultats de l'exercice 2005 (- 3,6 %), même si ce constat doit être relativisé en prenant en compte les bons résultats enregistrés au cours des précédents exercices, avec une progression qui était de + 3,2 % en 2004 et de + 8,8 % en 2005.

Votre rapporteur spécial se félicite globalement des améliorations d'ores et déjà apportées par Météo-France à ses procédures de gestion, et de celles qui sont en cours de mise en place, à la suite des rapports publiés par la commission des finances suite à l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF<sup>1</sup>.

#### ***H. PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT »***

##### **1. Les conditions difficiles de l'exécution budgétaire**

Le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » comprend **l'essentiel de la masse salariale** du ministère dans le cadre d'une gestion globale des effectifs.

Programme de soutien technique pour l'ensemble des programmes relevant à un titre quelconque du ministère des transports et de l'équipement, son exécution a été confrontée en 2006 à certaines **difficultés** qui ont deux causes principales :

- d'une part les conditions particulières de fonctionnement propres à un ministère en cours de **réorganisation profonde**, dans un contexte de bouleversement de ses modes de fonctionnement traditionnels, du fait notamment de la décentralisation dans le domaine routier ;

- les **retards de mise en service des outils informatiques de comptabilité**, s'agissant en particulier de l'outil INDIA (Infocentre décisionnel au service de la mise en œuvre de la LOLF). Certaines restitutions d'INDIA n'ont été disponibles qu'au mois de novembre 2006, ce qui a eu des conséquences sur le suivi des consommations de masse salariale par BOP et la production des tableaux réglementaires pour les contrôleurs financiers. Dans ces conditions, il n'a pas été possible avant le mois de novembre 2006 de piloter le programme sous l'angle de la consommation des crédits.

A contrario, votre rapporteur spécial se félicite de la mise en place réussie de l'infocentre de **suivi des activités du ministère** (SAM) qui permet de mesurer les moyens effectivement consacrés aux différentes politiques

---

<sup>1</sup> Rapport n° 264 (2004-2005) sur Météo-France et rapport de suivi n° 431 (2005-2006).

menées dans le cadre de chacun des programmes et d'en rendre compte. Il est également convaincu des **possibilités d'amélioration future de la présentation du programme** et s'associe aux observations de la Cour des comptes qui soulignait que le choix de regrouper les crédits de personnel dans ce seul programme « *avait permis au ministère de respecter le plafond d'effectifs et les plafonds de masse salariale prévus par la LFI. Il a aussi rendu possible une vraie déconcentration des moyens vers des BOP régionaux d'une taille critique suffisante, ce que n'aurait probablement pas permis l'éclatement des crédits entre un grand nombre de programmes* ».

## 2. La performance appréciée en interne

Les 21 actions du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » retracent les contributions apportées par ce programme à l'exécution d'autres programmes (de la mission « Transports » ou d'autres missions), notamment par la prise en charge de la gestion des crédits des personnels déconcentrés.

Utile au gestionnaire, cette conception du programme est mal adaptée à une lecture politique et à une appréciation de la performance.

Les indicateurs du programme visent, en effet, exclusivement à recueillir les appréciations internes au ministère des transports et de l'équipement sur l'efficacité de la gestion de la direction générale du personnel et de l'administration.

### I. PROGRAMME 751 « RADARS »

Le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » retrace en **recettes** une fraction, égale à 60 %, du **produit des amendes** infligées en raison d'infractions au code de la route et perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction, **dans la limite de 140 millions d'euros**.

En **dépenses**, il retrace les coûts relatifs à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à **l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction**, ainsi que les dépenses d'investissement au titre de la **modernisation du fichier national du permis de conduire**. Ces dépenses font l'objet de deux programmes : « Radars » et « Fichier national du permis de conduire ».

#### 1. Une exécution difficilement lisible

En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 rendue sur la loi de finances pour 2006, la prise en charge des intérêts des prêts à taux zéro accordés aux bénéficiaires du dispositif du permis de conduire à 1 euro, initialement prévue sur l'action «

Aide au financement du permis de conduire des jeunes », a été transférée au programme « Sécurité routière ».

De ce fait, l'action « Radars » du programme s'est vue dotée de 11 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, par rapport aux prévisions initiales de dépenses.

Cette **abondance de crédits non « sollicités »** a pour conséquence de perturber la lecture des résultats d'exécution du programme en minorant les taux d'exécution. Mais elle a permis, aussi, de faire face aux dépenses imprévues résultant de **l'augmentation des dépenses de maintenance** (travaux de jour et de nuit, remise en état des radars, réponses aux demandes des autorités locales, etc.).

Les dépenses de fonctionnement se sont ainsi élevées à 72 millions d'euros en autorisations d'engagement contre une estimation de 50 millions d'euros en loi de finances initiale.

Les dépenses d'investissement ont, pour leur part, été retardées du fait d'une notification tardive du marché d'acquisition des nouveaux radars. Ce décalage dans le temps a été particulièrement sensible dans la consommation des crédits de paiement qui était estimée initialement à 70 millions d'euros et n'aura atteint que 23 millions d'euros.

## 2. Des résultats contradictoires

La performance du programme est mesurée par trois indicateurs : l'évolution des vitesses moyennes, le pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées par les flashes des radars et le coût moyen de la gestion d'un radar.

Les **résultats sont satisfaisants pour la vitesse moyenne**, passée de 83 km/h en 2005 à 81,9 km/h en 2006. Elle l'est également pour le coût de gestion unitaire des radars estimé initialement à 120.000 euros et qui s'établit finalement à 72.000 euros.

Mais ces **résultats sont emprunts d'incertitudes**. En effet, le système de sanction automatisé n'est qu'un facteur parmi d'autres de la diminution de la vitesse moyenne. Il conviendrait de mentionner également d'autres outils qui relèvent du programme « Sécurité routière » de la mission « Transports ». En outre, on assiste au cours des derniers mois de l'exercice 2006 à une remontée de la vitesse moyenne. Le rapport annuel de performances souligne ainsi cette évolution inquiétante : *« au troisième quadrimestre 2006, les taux de dépassement de plus de 10 km/h des vitesses limites pour les conducteurs de voitures de tourisme et de poids lourds retrouvent le niveau du début d'année. C'est sur les routes nationales à 2 x 2 voies et les routes départementales que la vitesse s'est légèrement accrue en fin d'année. La proportion des grands excès de vitesse, et notamment celle des*

*très grands excès supérieurs à 40 km/h au-delà de la vitesse limite autorisée, est également en augmentation fin 2006 ».*

S'agissant du coût d'entretien des radars, la baisse spectaculaire est essentiellement liée à l'augmentation du nombre de radars installés qui entraîne automatiquement une diminution de la part des charges fixes par radar.

Enfin, il est à noter que le pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées par les flashes des radars, reste encore à un niveau bas, inférieur aux prévisions, et qui reflète notamment l'impossibilité de poursuivre, en France, les véhicules immatriculés à l'étranger ayant commis une infraction, en l'absence d'accords internationaux en vigueur.

#### **J. PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE »**

Le programme « Fichier national du permis de conduire » se caractérise par un **taux d'exécution particulièrement bas**, de 79 % pour les autorisations d'engagement et de 47 % pour les crédits de paiement.

En outre, les rares informations fournies sur l'utilisation des crédits au cours de l'exercice 2006, font ressortir qu'elle a peu de rapport avec l'intitulé du programme. En effet, alors que 9 millions d'euros de dépenses étaient prévues au programme, en vue de moderniser le fichier national, seuls 4,7 millions d'euros ont été affectivement consommés mais **exclusivement pour des dépenses de fonctionnement liées à l'adressage de 6,85 millions de lettres aux contrevenants**.

Selon le rapport annuel de performances, « *le processus de modernisation du fichier se trouve à un stade d'études préalables à la conception ne donnant pas lieu à charges financières* ». Votre rapporteur spécial souhaite que l'examen du projet de loi de finances pour 2008 soit l'occasion d'explicitier les projets de l'administration quant à cette modernisation du fichier national du permis de conduire toujours en attente.

**L'analyse de la performance de ce programme**, qui est sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère de l'Intérieur, **est inexistante** et aucun indicateur ne lui est associé.

## BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial**

### I. UNE MISSION EN PHASE AVEC LA LOLF

L'année 2006 a vu la mise en place de la mission « Contrôle et exploitation aériens » qui retrace, sous forme de budget annexe, l'activité de **prestation de services** de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), alors que le programme « Transport aérien » de la mission « Transports » regroupe l'activité proprement **régalienne**.

Ce budget annexe est issu de l'ancien budget annexe de l'aviation civile (BAAC), réformé afin de tirer toutes les conséquences de l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) en réorganisant l'ensemble de ses services autour de ces deux « pôles ». Ce travail de longue haleine, achevé en mars 2005, et dont votre rapporteur spécial a été régulièrement tenu informé, a été **une illustration de l'impact positif de la LOLF sur la gestion des administrations**.

Il convient de rappeler que la réforme du budget annexe est la conséquence directe de **l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**, qui dispose que *« des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services »*.

Cette nouvelle structure des budgets annexes a entraîné deux conséquences importantes :

- au niveau des **recettes**, les ressources du budget annexe doivent être dorénavant composées principalement de redevances. **L'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004** a donc institué un ensemble de redevances pour les prestations de contrôles techniques effectuées par la DGAC. La « montée en puissance » de ces dernières devait conduire à une baisse des tarifs de la taxe d'aviation civile (TAC) et de sa fraction affectée au budget annexe, conformément à l'engagement pris de ne pas accroître la charge pesant sur le transport aérien ;

- au niveau des **dépenses**, le budget annexe est maintenant une mission au sens de la LOLF, et donc structuré en **quatre programmes**.

Il existe donc une double logique pour cette mission :

- **améliorer la qualité des prestations fournies par la DGAC**, dans des domaines aussi divers que la navigation aérienne et les contrôles

techniques, cette préoccupation étant devenue d'autant plus primordiale que les événements dramatiques d'août 2005, avec le décès au large du Venezuela de 160 passagers de la West Caribbean Airways, ont montré toute la nécessité des procédures de contrôle ;

- assurer un **niveau de prélèvement supportable** et qui ne pénalise pas sur le long terme le développement des activités aéronautiques en France, que ce soit les transporteurs ou les aéroports.

## **II. 1.386 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES POUR LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

Le budget annexe bénéficie à titre principal de trois types de recettes distinctes :

- les **redevances de navigation aérienne**, dont le produit attendu était de **1.254,4 millions d'euros**, et qui s'élèvent finalement à **1.199 millions d'euros**, soit **55 millions d'euros de moins que prévu**. Compte tenu de la complexité de l'exercice qui consiste à évaluer avec plusieurs mois d'avance ce que seront d'une part le niveau du trafic, d'autre part les coûts supportés, ce résultat n'est, en soi, pas anormal ;

- la **taxe d'aviation civile**, dont le produit avait été estimé à **143,5 millions d'euro**, et qui s'établit finalement à **149,1 millions d'euros**, soit un surplus de **5,6 millions d'euros** ;

- les **nouvelles redevances** correspondant aux activités **de contrôle** de la conception des aéronefs, de délivrance de documents de navigabilité, de surveillance des compagnies aériennes, de contrôle de la formation des personnels navigants, d'autorisation de manifestation aérienne, de certification des aéroports, d'approbation des programmes et matériels de sûreté et de certification des prestations de navigation aérienne. Leur montant avait été estimé à **35 millions d'euros en 2006**. Cependant, de nombreuses difficultés ont limité la montée en puissance de cette nouvelle source de financement, dont le produit s'est finalement élevé à **15,5 millions d'euros, soit un « manque à gagner » d'environ 20 millions d'euros par rapport aux prévisions**. Votre rapporteur spécial avait, les années précédentes, souligné la complexité de la mise en place de ces redevances, dans des secteurs qui, jusqu'à présent, n'étaient pas facturés (aéroclub notamment). On peut ainsi rappeler que les redevances de navigation aérienne, créées en 1962, n'ont couvert les coûts qu'à partir de 1985. Selon les services de la DGAC, ces redevances devraient rapporter 10 millions d'euros de plus en 2007, soit moins qu'escompté, mais ce qui traduit néanmoins un progrès certain.

La section des opérations courantes enregistre donc, en 2006, un déficit de **61,7 millions d'euros**, ce qui limite d'autant pour cette année l'autofinancement. Le fonds de roulement a donc été ponctionné de **54 millions d'euros** afin d'assurer l'équilibre du budget annexe.

### III. LA GESTION 2006 : UNE LECTURE DIFFICILE DES CRÉDITS, QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LES PERFORMANCES DE LA MISSION

#### A. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES QUI MANQUENT DE CLARTÉ

La présente mission est composée de 4 programmes, dont les principales données sont synthétisées dans le tableau suivant.

##### Récapitulation de l'exécution des crédits par programme

(en euros)

Programme	AE LFI 2006	AE exécutés en 2006	CP LFI 2006	CP exécutés en 2006
Soutien aux prestations de l'aviation civile	490.468.989	487.255.003	480.198.989	463.575.958
Navigation aérienne	1.329.615.268	1.306.253.211	1.295.615.268	1.294.771.860
Surveillance et certification	77.332.747	74.740.412	76.542.747	69.238.123
Formation aéronautique	68.051.754	62.199.498	67.051.754	61.567.704
<b>Total</b>	<b>1.965.468.758</b>	<b>1.930.448.124</b>	<b>1.919.408.758</b>	<b>1.889.153.645</b>

Au niveau global, l'exécution reste proche des prévisions faites en loi de finances. Cette apparence ne doit pas dissimuler trois réelles contraintes qui pèsent à la lecture des documents budgétaires, cette remarque étant également valable pour le programme « Transport aérien » de la mission « Transport » :

- d'une part, au moment de la collecte des données pour la préparation de la loi de règlement, *via* le système informatique « INDIA », les chiffres transmis tardivement par le ministère des finances ne correspondaient pas toujours avec les estimations faites par les services de la DGAC. En conséquence, dans le rapport annuel de performances (RAP), certains commentaires sont clairement erronés, puisque faisant référence soit aux chiffres de la DGAC, soit à ceux de la loi de finances initiale ;

- d'autre part, au sein même de la DGAC, la répartition des dépenses entre les différentes actions des programmes n'a pas toujours été effectuée de manière très « transparente », l'exercice étant encore rendu plus complexe par une circulaire du 6 janvier 2006 qui a fait basculer en cours d'année certaines dépenses de l'investissement vers le fonctionnement ;

- enfin, la séparation entre le budget annexe et le programme « Transport aérien » de la mission « Transport » a pu causer des erreurs d'imputation.

Il convient en conséquence, pour cette première loi de règlement, présentée « au format LOLF », d'être prudent dans l'analyse de données qui, malheureusement, ne sont pas toutes fiables.

**Votre rapporteur spécial formule le souhait que, à l'occasion des prochaines lois de finances, les services de la DGAC et du ministère en charge des comptes publics puissent se mettre d'accord « en amont » pour parvenir à une présentation unifiée et cohérente, et accorde une plus grande attention à la rédaction du RAP, qui présente un trop grand nombre d'inexactitudes et d'approximations.**

***B. LE PROGRAMME 613 : « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE » ET LA DETTE DU BUDGET ANNEXE***

Ce programme est essentiellement composé des actions de soutien à l'ensemble des prestations du budget annexe.

Il est composé de deux actions.

**Exécution 2006 par action**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Ressources humaines et management</b>	<b>76.196.254</b>	<b>73.246.295</b>
<b>Affaires financières et logistiques</b>	<b>411.058.749</b>	<b>390.329.663</b>
<b>TOTAL</b>	<b>487.255.003</b>	<b>463.575.958</b>

**L'action 1** « Ressources humaines et management » représente l'activité du directeur général et de son cabinet, qui assure la coordination d'ensemble de la DGAC ainsi que la communication. Elle a représenté **73.246.295 millions d'euros en CP en 2006.**

L'indicateur n° 1 de **l'objectif 1** « Assurer une gestion des personnels performante » était supposé mesurer le délai moyen d'affectation des agents au sein de la DGAC. Ayant été supprimé dans le projet de loi de finances pour 2007, **il n'a pas été rempli pour cette année.**

L'indicateur 1 de **l'objectif 2** « Rendre un service de ressources humaines au meilleur coût » mesure le nombre d'ETPT affecté à la fonction « Soutien RH », avec une cible de réduction. Les résultats sont en ligne avec les prévisions du PAP 2007.

**L'action 2** « Affaires financières et logistiques », en plus du suivi des lois de finances et de la mise en œuvre du budget, **gère la dette et la**

**politique d'emprunt du budget annexe.** L'action représente en 2006 **390.329.663 millions d'euros de CP.**

**L'indicateur 1 « Endettement/capacité d'autofinancement »** de l'objectif 3 « Maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe », permet d'apprécier **la qualité de la gestion de la DGAC.** Il faut rappeler que l'endettement est autorisé pour un budget annexe. Cette possibilité est plus particulièrement intéressante dans le cas du transport aérien. En effet, **le fait de s'endetter permet, en période de crise du transport aérien, de ne pas pénaliser des compagnies aériennes déjà en difficulté, en « étalant » la hausse des redevances.** Cette faculté essentielle doit donc réaliser un arbitrage entre les principes financiers (ne pas augmenter la dette) et les nécessités économiques (ne pas trop peser sur les compagnies). Le ratio, qui représente le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la dette si l'intégralité de l'autofinancement lui était consacrée, est l'objectif de cet indicateur. **La cible a été fixée à 4,6 années dans le projet annuel de performances 2007, et la réalisation est équivalente.**

Les résultats de la gestion 2006, avec le déficit de la section des opérations courantes, devraient cependant conduire à légèrement dégrader ce chiffre dès 2007, qui **est beaucoup plus dépendant de l'évolution des taux d'intérêt.**

La principale opération d'endettement a constitué, en 2006, dans la reprise de certains investissements et des terrains d'Aéroports de Paris (ADP), jusque là gérés par l'aéroport et qui faisaient l'objet d'une annuité de remboursement de **16 millions d'euros.** La décision avait été prise, au moment du changement de statut de l'ensemble aéroportuaire, et afin de ne pas troubler la visibilité sur le marché de la nouvelle société, **de racheter en une fois les infrastructures, à l'aide d'un emprunt.**

Il convient de rappeler que, à compter de 2006, et en application des préconisations de notre collègue Paul Girod<sup>1</sup>, les emprunts du budget annexe ne sont plus gérés par la DGAC, mais par l'Agence France Trésor.

Enfin, trois indicateurs mesurent respectivement **le taux de recouvrement** de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, le taux de déclaration par les compagnies de la taxe d'aviation civile, et le taux de recouvrement de la taxe d'aviation civile. Les cibles, très ambitieuses, puisqu'elles étaient de 95,5 %, de 97,95 % et de 99,5 %, sont pratiquement atteintes, ce qui traduit l'efficacité de la DGAC dans ce secteur. **Il n'est cependant pas évident que trois indicateurs si « proches » soient réellement utiles dans le cadre des RAP.**

---

<sup>1</sup> « Pour une gestion consolidée de dettes de l'Etat », rapport n° 476 (2004-2005).

**C. LE PROGRAMME 612 : « NAVIGATION AÉRIENNE » : UNE TRÈS BONNE PERFORMANCE POUR LE « CŒUR » DU BUDGET ANNEXE**

**Exécution 2006 par action**

(en euros)

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Management et gestion</b>	33.126.649	33.217.318
<b>Aéroports</b>	525.448.956	525.831.819
<b>Centres en route</b>	513.651.357	513.800.358
<b>Exploitation du contrôle aérien outre-mer</b>	74.234.984	70.841.293
<b>Ingénierie technique de la navigation aérienne</b>	87.864.604	79.607.704
<b>Formation</b>	71.926.661	71.473.368
<b>TOTAL</b>	<b>1.306.253.211</b>	<b>1.294.771.860</b>

Ce programme représente, de loin, **le premier en termes de coût** pour l'ensemble de la mission, avec **73 % des emplois et 67 % des crédits**. Sa taille est telle que votre rapporteur spécial a exprimé le souhait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, que l'action « Formation » rejoigne le programme « Formation aéronautique ».

La présentation retenue est cependant particulièrement **claire et « lisible »**, la structuration en actions reprenant de manière détaillée les différentes fonctions assurées. De plus, **les objectifs de performance sont pour la plupart atteints et les indicateurs renseignés**, ce qui mérite d'être souligné pour une première année d'exercice. **La Cour des comptes, qui consacre une partie de son rapport sur l'exécution budgétaire 2006 à ce programme, émet ainsi un jugement très positif, à la fois sur la gestion et sur la performance de la DGAC**, jugement que partage votre rapporteur spécial.

**Cependant, les remarques faites par ailleurs sur la « lisibilité » budgétaire s'appliquent pleinement à ce programme.** Ainsi, le paiement de 219 millions d'euros aux organismes extérieurs, qui facturent à la DGAC plusieurs prestations (Eurocontrol et Météo France notamment) ont été imputés sur plusieurs actions du programme de manière peu précise. En tout état de cause, il est regrettable que la présentation du RAP dissimule la performance plus qu'honorable du programme, que ce soit dans la gestion ou dans les résultats obtenus.

## 1. Une exécution budgétaire conforme aux prévisions

L'exécution budgétaire de l'action 1 « Management et gestion » appelle **deux remarques** :

- **d'une part, un dépassement d'environ 8 millions d'euros des dépenses de fonctionnement par rapport aux prévisions**, en raison principalement d'un transfert de charges des dépenses d'investissement suite à la circulaire précitée du 6 janvier 2006 ;

- d'autre part, des dépenses plus fortes d'environ **5,5 millions d'euros** sur l'ensemble de l'action, principalement en raison d'une charge exceptionnelle de 5 millions d'euros au titre d'un contentieux avec ADP.

**L'action 2 « Aéroports »** vise à contrôler la sécurité et l'écoulement du trafic. On remarque qu'elle est séparée de la fonction régaliennne assurée par **l'action 3 « Régulation des aéroports » du programme 225 « Transports aériens »** de la mission « Transport », ce qui traduit la nécessité juridique de **séparer l'organe chargé d'édicter la réglementation et celui chargé d'en contrôler l'application**. Il existe donc maintenant une séparation claire et fonctionnelle, qui est le résultat de la modernisation de la DGAC et de son adaptation au cadre fixé à la fois par la LOLF et par les règlements communautaires. La plus importante dépense de cette action pour l'année 2006 est la reprise par l'Etat de plusieurs infrastructures d'ADP, pour **147 millions d'euros**.

**L'action 3 « Centres en route »**, sur laquelle sont placés les 5 centres en route de la navigation aérienne (CRNA), présente un niveau de consommation des crédits proche de la prévision.

**L'action 4 « Exploitation du contrôle aérien en outre-mer »** permet de mesurer l'aide apportée à l'outre-mer. En effet, comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné à de nombreuses reprises, les redevances pour les aéroports des départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer sont **très inférieures au coût supporté**, ce qui justifie par ailleurs un financement par la taxe d'aviation civile. Cette politique s'explique par la situation géographique exceptionnelle de ces territoires, et la volonté de **ne pas surenchérir le prix des billets d'avion**. Cependant, depuis la loi de finances pour 2004, **on observe une hausse des redevances spécifiques à l'outre-mer**, afin d'améliorer le taux de couverture, c'est-à-dire la part du coût pris en charge.

**L'exécution de l'action 5 : « Ingénierie technique de la navigation aérienne »** montre en apparence une forte sous évaluation des crédits de fonctionnement en LFI, et une sur évaluation des crédits d'investissement, ce qui s'explique par des erreurs d'imputation.

**L'action 6 « Formation »**, dont la place dans ce programme fait l'objet de développements spécifiques dans l'analyse du programme « Formation aéronautique », affiche des crédits en forte hausse par rapport à la

prévision. Ainsi, les CP des dépenses de fonctionnement du programme passent de 10 millions d'euros prévus à 19 millions d'euros. **Ce surcoût s'explique essentiellement par un programme de formation à l'anglais pour les contrôleurs aériens.**

## **2. Une performance du programme en ligne avec les prévisions**

Comme votre rapporteur spécial l'a souligné, les performances du programme « Navigation aérienne » sont de **haut niveau**, et confirment la qualité du travail des agents de la DGAC. On peut ainsi classer les indicateurs en 3 « familles » :

- **une première s'intéresse à l'impact des vols**, à la fois **pour les passagers**, avec les indicateurs 1 « Pourcentage de vols retardés pour cause ATC » (c'est-à-dire imputables au système de navigation aérienne) et 2 « Retard moyen par vol contrôlé » de l'objectif 3 « Diminuer les retards dus au contrôle aérien », **et pour les riverains**, avec l'indicateur 1 « Nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale au décollage à Orly et Roissy » de l'objectif 2 « Réduire la gêne sonore au voisinage des aéroports », les prévisions sur cet indicateur étant même **très largement dépassées** par la réalisation ;

- **une deuxième famille s'intéresse à la sécurité liée au contrôle de la navigation**, avec l'indicateur 1 « Nombre de croisements hors norme pour 100.000 vols » de l'objectif 1 « Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne » ;

- **une dernière famille permet de mesurer l'efficacité économique** du système mis en place, avec l'objectif 4 « Améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne ». Les trois indicateurs de cet objectif permettent de **comparer le coût des redevances en France par rapport au coût européen**, ce qui, dans un contexte de concurrence accrue entre les différentes plateformes aéroportuaires du continent et d'ouverture du capital d'ADP est extrêmement intéressant. Cependant, la DGAC a choisi de modifier ces indicateurs, afin de tenir compte de la diversité des pays présents dans Eurocontrol, et qui servaient de base à la comparaison. En effet, il est apparu que l'hétérogénéité de ces pays, à la fois économique et géographique, faisait perdre de la pertinence à l'exercice de comparaison, qui reste cependant très satisfaisant.

L'indicateur 1 « Taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer » de l'objectif 5 a pour but de renseigner sur ce point particulièrement important. On constate ainsi que la couverture est de 19 % en 2003, de 27 % en 2006, avec un objectif de 30 % en 2010. Curieusement, et alors que le RAP indique que la cible a été atteinte, **cette indication n'est pas portée dans le tableau.**

**D. LE PROGRAMME 614 : « SURVEILLANCE ET CERTIFICATION » : DES MUTATIONS QUI TROUBLENT LA LISIBILITÉ**

**Exécution 2006 par action**

(en euros)

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Management et gestion</b>	14.390.792	12.671.398
<b>Constructeurs</b>	6.476.880	5.123.982
<b>Exploitants aériens</b>	12.633.486	12.599.320
<b>Personnels navigants</b>	17.530.534	17.221.416
<b>Aéroports : sûreté</b>	17.885.651	17.940.163
<b>Opérateur de navigation aérienne</b>	5.823.069	3.681.844
<b>TOTAL</b>	<b>74.740.412</b>	<b>69.238.123</b>

Ce programme a pour objectif de retracer les actions exercées par la DGAC pour s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables dans le domaine de la sécurité et de la sûreté. Comme pour le programme « Navigation aérienne », il convient de relever que les justifications apportées dans le RAP sont parfois **lacunaires**, et gagneraient à être **développées**. De plus, le fait que la loi de finances pour 2007 ait finalement adopté une structure non plus en **6 actions** comme en 2006, mais en **deux actions**, n'a manifestement pas incité à une très grande rigueur dans l'imputation des dépenses.

Si l'on excepte l'action 1 relative au management et à la gestion du programme, les actions 2, 3, 4, 5 et 6 mesurent l'efficacité des contrôles de la DGAC pour **tous les acteurs concernés par la sécurité et la sûreté**, respectivement les constructeurs, les exploitants, les personnels navigants, les aéroports et les opérateurs de navigation aérienne. Cette séparation, qui avait pour elle l'avantage de la clarté, présentait cependant l'inconvénient d'engendrer des actions de très faible taille (**3 millions d'euros pour l'action 6**), et a occasionné des difficultés d'imputation des dépenses. En conséquence, et comme on vient de le voir, la loi de finances pour 2007 a choisi de les regrouper en deux actions.

**L'action 1 « Management et gestion »** présente des dépenses de fonctionnement plus importantes que celles prévues, en raison d'un transfert de crédits de toutes les actions du programme, qui ont été imputées sur cette action. Une fois tenu compte de ce mouvement, les autres actions du programme n'appellent pas de remarques de votre rapporteur spécial.

En ce qui concerne la mesure de la performance, **les différents indicateurs du programme, que votre rapporteur spécial avait jugé clairs et pertinents dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances, sont**

**satisfaits**, même si certains seront redéfinis en 2008. On note que l'indicateur 1 « Nombre de contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français effectués annuellement rapporté au nombre total de contrôles » de l'objectif 3 « Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères » présente un certain intérêt. En effet, il apparaît que certaines compagnies étrangères ne remplissent pas totalement les conditions fixées par la convention de l'aviation civile internationale, **ce qui justifie de les « cibler en priorité »**. L'objectif, qui était de 8,3 %, a par ailleurs été largement dépassé, avec 11 %, suite notamment au renforcement du nombre de contrôleurs.

#### ***E. PROGRAMME 611 : « FORMATION AÉRONAUTIQUE »***

Ce programme retrace les activités de formation aux métiers de l'aéronautique dont la DGAC a la charge et qui sont mises en œuvre par l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) et le service d'exploitation de la formation aéronautique de la DGAC.

#### **Exécution 2006 par action**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Formation aux métiers de l'aviation civile</b>	15.112.482	14.512.482
<b>Formation pratique au pilotage</b>	47.087.016	47.055.222
<b>TOTAL</b>	<b>62.199.498</b>	<b>61.567.704</b>

Les deux actions de ce programme reprennent la séparation entre ces deux entités :

- **l'action 1 « Formation aux métiers de l'aviation civile »** retrace l'activité de l'ENAC, qui assure la formation et le perfectionnement des différents acteurs de l'aviation civile. Il convient de remarquer que l'ENAC est la seule école européenne où sont enseignées toutes les disciplines tous les métiers de l'aviation civile ;

- **l'action 2 « Formation pratique au pilotage »** contribue à la sécurité du transport aérien par la formation aéronautique pratique des différents acteurs.

Les indicateurs de ce programme sont relativement classiques, et mesurent notamment le coût de la formation d'un élève pilote ou encore leur degré d'insertion. Ils sont tous précisément documentés et démontrent tout à la fois **le coût, considérable, des formations en aéronautique (78.500 euros pour un élève de l'ENAC, 125.000 euros pour un élève pilote)**, et **l'excellente insertion des diplômés dans un secteur stratégique.**

Le Comité interministériel d'analyse des programmes (CIAP) a estimé que **l'existence de ce programme devrait avoir pour corollaire l'intégration de l'ensemble des activités de formation de la DGAC**, ce qui implique de supprimer l'action 6 du programme « Navigation aérienne ». Dans sa réponse, la DGAC a fait part de son opposition, arguant du fait que la suppression de cette action *« empêcherait la DSNA de faire des choix quantitatifs et qualitatifs pertinents et notamment de faire jouer la fongibilité nécessaire entre les ressources internes dédiées à la formation et l'appel à des entreprises extérieures »*.

Votre rapporteur spécial relève cependant que les crédits consacrés à l'action « formation » du programme « Navigation aérienne », soit 113 millions d'euros en crédits de paiement, sont presque **deux fois supérieurs aux crédits du programme « Formation aéronautique»** (67 millions d'euros), ce qui est paradoxal. En conséquence, il faudrait **ou intégrer** les missions de formations de la DSNA au programme *ad hoc*, **ou supprimer** ce programme, d'une taille trop peu significative. Votre rapporteur spécial est favorable à la première hypothèse, et tient à relever que la réponse de la DGAC ne tient pas compte du fait que **le directeur général de l'aviation civile est le responsable des 4 programmes du budget annexe. Il est donc tout à fait à même d'assurer la cohérence de l'ensemble.**

## MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE INTÉGRÉE MAIS ENCORE PEU OPÉRANTE .....</b>	493
A. UN BILAN RELATIVEMENT DÉCEVANT MALGRÉ DE RÉELS EFFORTS D'APPROPRIATION DE LA CULTURE DE RÉSULTAT INTRODUITE PAR LA LOLF .....	493
B. UN PILOTAGE DE LA PERFORMANCE EN QUÊTE DE LISIBILITÉ ET DE FIABILITÉ .....	495
<b>II. LE BUDGET 2006 : UNE EXÉCUTION TENDUE ET UNE PRÉSENTATION DU NOUVEAU « COÛT COMPLET ».....</b>	498
A. UN DÉPASSEMENT SIGNIFICATIF DES CRÉDITS VOTÉS EN LFI.....	498
B. UNE FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE STRUCTURELLEMENT « ASSÉCHÉE » .....	502
C. LA PRÉSENTATION EN COÛT COMPLET : UNE ÉBAUCHE D'ANALYSE DES COÛTS.....	503
C. UN ACCROISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT ENVERS LA SÉCURITÉ SOCIALE .....	505

La mission « Travail et emploi » est composée de cinq programmes. Trois programmes (n° 133 « Développement de l'emploi », n° 102 « Accès et retour à l'emploi » et n° 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ») mettent en œuvre la politique de l'emploi et recueillent plus de 90 % des crédits de la mission<sup>1</sup>. Le programme n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations sociales » constitue l'encadrement social et juridique des conditions de travail tandis que la fonction de support en ressources humaines et en gestion a été dévolue au programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». La mission rassemblait, pour 2006, **13,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 13,1 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**.

Votre rapporteur spécial s'était félicité de **l'effort d'analyse considérable fourni dans le bleu « Travail et emploi » pour intégrer la démarche de la LOLF dans l'exécution du PLF 2006**. La présentation en annexe du projet de loi de règlement pour 2006 du rapport annuel de performances (RAP) constitue ainsi **le premier retour d'expérience** dont votre rapporteur spécial avait annoncé qu'il suivrait avec la plus grande attention, d'une part, **le pilotage de la performance qui constitue une novation majeure** et, d'autre part, **la nouvelle présentation de la mission, en exécution et en coût**.

**Tout en reconnaissant la rigueur et le soin accordés à la réalisation du RAP « Travail et emploi »**, notamment dans l'analyse des résultats et la justification des dépenses au premier euro, votre rapporteur spécial souligne le caractère lacunaire du suivi des mouvements de crédits et **regrette plus particulièrement l'absence de synthèse globale qui aurait permis de donner une vision d'ensemble de l'exécution 2006** et de tirer des conclusions sur les politiques menées.

Il considère nécessaire qu'à l'avenir, un **bilan de performance de la mission introduise le RAP** et qu'**une place soit faite au suivi particulier des dispositifs pluriannuels** tels que le plan de cohésion sociale et le plan d'urgence pour l'emploi.

Suivant la logique de l'examen rénové du projet de loi de règlement et en s'appuyant sur les observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exercice 2006<sup>2</sup>, votre rapporteur spécial s'est attaché à dresser un bilan de performance global de la mission, puis à pointer certains éléments de gestion de l'exercice 2006.

---

<sup>1</sup> Le montant des crédits de paiement votés en loi de finance initiale s'élevait à 13,15 milliards d'euros, dont 12,35 milliards d'euros affectés à ces trois programmes, soit 93,89 %.

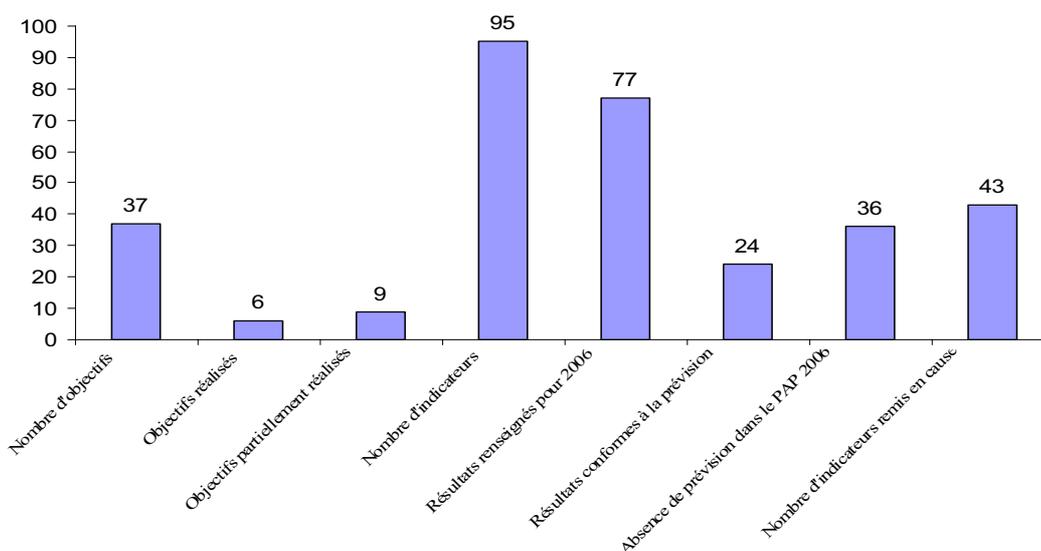
<sup>2</sup> « Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2006 » rapport de la Cour des comptes - la documentation française, mai 2007

## I. LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE INTÉGRÉE MAIS ENCORE PEU OPÉRANTE

### A. UN BILAN RELATIVEMENT DÉCEVANT MALGRÉ DE RÉELS EFFORTS D'APPROPRIATION DE LA CULTURE DE RÉSULTAT INTRODUITE PAR LA LOLF

Du strict point de vue quantitatif, le bilan de la performance apparaît relativement décevant au regard des efforts consacrés à la construction de la « batterie » d'objectifs et d'indicateurs mise en œuvre pour mesurer la performance des programmes et, partant, de la mission. Si **40 % des objectifs apparaissent comme réalisés<sup>1</sup> ou partiellement réalisés<sup>2</sup>**, seuls **24 indicateurs, sur les 95** que comptait la mission dans le PAP 2006, ont obtenus **des résultats conformes à la prévision**, soit 25 %.

#### Analyse des objectifs de performance associés à la mission « Travail et emploi »



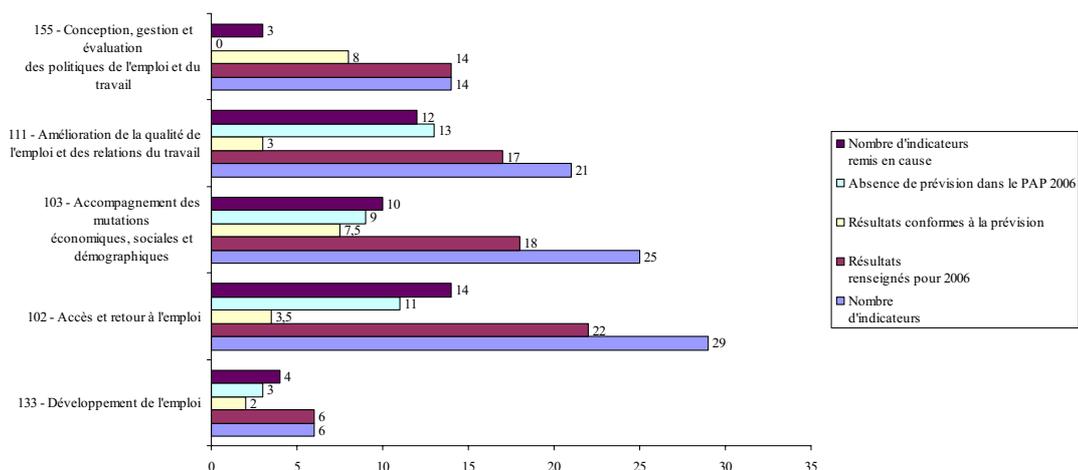
Source : Commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2006 « Travail et emploi »

<sup>1</sup> Un objectif est réalisé lorsque tous les indicateurs le concernant atteignent au moins le niveau de la prévision indiquée dans le PAP 2006.

<sup>2</sup> Au moins un indicateur atteint le niveau de la prévision précitée.

**Le compte rendu statistique de la performance contraste ainsi avec la teneur des bilans stratégiques des programmes correspondants. Au vu des résultats du programme de support n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », l'indication du RAP selon laquelle les « prévisions d'évolution des indicateurs » ont été « globalement atteintes » n'est pas remise en cause. S'agissant des programmes n°s 133, 102, 103 et 111, votre rapporteur spécial considère que les objectifs ne sont pas atteints.**

**Réalisation des objectifs de la mission « Travail et emploi »**



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2006 « Travail et emploi »

Ce constat ne masque pas pour autant **les difficultés d'établissement d'indicateurs et de prévisions pertinents**, ainsi que les **réels efforts d'appropriation de la culture de résultat par les services de l'Etat**. Ainsi plus de **80 % des indicateurs ont été renseignés**, ce que votre rapporteur spécial relève comme une performance en soit, et tous les résultats ont donné lieu à une analyse, souvent critique, du responsable de programme. Par ailleurs, la faiblesse du bilan chiffré doit être confrontée à l'**absence trop fréquente de valeur cible dans près de 40 % des indicateurs du PAP 2006**.

**Les indicateurs de la mission « Travail et emploi »**

Programmes	Nombre d'indicateurs	Résultats renseignés pour 2006	Résultats conformes à la prévision	Absence de prévision dans le PAP 2006	Nombre d'indicateurs remis en cause
133 - Développement de l'emploi	6	6	2	3	4
102 - Accès et retour à l'emploi	29	22	3,5*	11	14
103 - Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	25	18	7,5*	9	10
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	21	17	3	13	12
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	14	14	8	0	3
<b>Total mission "Travail et emploi"</b>	<b>95</b>	<b>77</b>	<b>24</b>	<b>36</b>	<b>43</b>
Soit en % du total		81%	25%	37%	45%

\* les nombres décimaux rendent compte de la décomposition en sous-indicateurs de certains indicateurs.

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances « Travail et emploi » 2006

**B. UN PILOTAGE DE LA PERFORMANCE EN QUÊTE DE LISIBILITÉ ET DE FIABILITÉ**

La lisibilité et la fiabilité de trop nombreux indicateurs sont sujettes à caution. Les responsables de programme ont remis en cause 45 % des indicateurs en opérant soit des modifications techniques, soit des suppressions pures et simples dans le PAP 2007.

Ces éléments expliquent notamment l'absence d'objectif atteint dans le programme n° 133 « Développement de l'emploi », où le seul objectif partiellement atteint concernait un des sous-indicateurs de l'indicateur 1.1 « Croissance de l'emploi dans le secteur de la restauration » avec une réalisation 2006 de 853.000 emplois pour une prévision de 850.000. La pertinence de l'ensemble des autres indicateurs du programme (« Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux », « Améliorer l'efficacité dans la délivrance des aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise » et « Accélérer le développement des emplois dans les services à la personne ») a été remise en cause dans la mesure où leur modification dans le PAP 2007 a été prévue ou leur abandon dans le PAP 2008 annoncé. Le bilan d'ensemble de la performance de ce programme s'en trouve ainsi fragilisé et pose la question du maintien du programme n° 133 en tant que tel.

S'agissant du **programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi »**, qui recueille plus de 50 % des crédits de la mission, **l'objectif réalisé concerne le renforcement de la coordination des acteurs locaux** (objectif n° 1) grâce à la réalisation des maisons de l'emploi avec plus de six partenaires associés dans 100 % des cas. Toutefois, si cet indicateur permet de mesurer la qualité de la mutualisation des moyens des agences ANPE et ASSEDIC dans le cadre de la convention tripartite Etat – Unédic – ANPE, il ne reflète pas le bilan de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale de la loi du 18 janvier 2005, notamment le nombre de maisons de l'emploi effectivement créées qui ne figure pas dans le RAP, et sera remplacé par un nouvel indicateur portant sur les guichets uniques. Il est également regrettable que l'instabilité ou le manque de fiabilité de la moitié des indicateurs du programme ainsi que l'absence de cible de référence, également déploré par le rapport de la Cour des comptes précité, rende illisible la performance d'un volet-majeur de la politique de l'emploi. Ce constat est **symptomatique de « l'hypertrophie » des indicateurs** dénoncée par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial sur le PLF 2007.

Le second programme de la mission en volume de crédits, 4,5 milliards d'euros d'AE et de CP, **n° 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »** n'échappe pas au même constat, la Cour des comptes notant tout particulièrement **l'absence d'argumentation sur la fixation des valeurs cibles**. Votre rapporteur spécial s'associe aux observations de la Cour des comptes quant à la déficience de la collecte des données, l'insuffisance du suivi de la performance et souligne de ce fait **l'impossibilité de mesurer un « retour sur investissement »** de la variété des dispositifs financés :

- 21 dispositifs d'aide à la formation professionnelle ;
- 3 opérateurs subventionnés, notamment l'AFPA (11.408 ETPT et 725,75 millions d'euros en CP), le Centre INFFO (4,55 millions d'euros en CP) et l'Agence Socrates – Leonardo (0,224 million d'euros).

L'objectif n° 2 « Accroître l'efficacité et l'effet de levier de la politique contractuelle » obtient des résultats conforme aux prévisions relatives aux actions de sauvegarde de l'emploi et de développement des compétences dans des secteurs ou des territoires menacés par des mutations économiques dans le cadre d'un cofinancement Etat-Région des projets (68 % des actions ont ainsi été cofinancées). En revanche, l'absence de données permettant de mesurer les objectifs relatifs au développement de l'apprentissage, des contrats de professionnalisation et de l'accès à un parcours qualifiant ne rend pas compte de l'impact sur l'exécution 2006 de ces contrats.

S'agissant du **programme n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »**, il convient de souligner l'aspect très incertain de la mesure des indicateurs<sup>1</sup>. **L'impossibilité d'apprécier le niveau de performance des objectifs ne remet toutefois pas en cause un bilan stratégique jugé positif** sur les actions de mise en œuvre du plan santé travail, et de recodification de la partie législative du code du travail adoptée par l'ordonnance du 12 mars 2007, sur la préparation de la réforme de modernisation du dialogue social promulguée le 31 janvier 2007 et l'augmentation de l'activité de lutte contre le travail illégal. Ce constat est partagé par les services de l'Etat dans la mesure où une fusion d'objectifs a été opérée dans le PAP 2007, ramenant leur nombre de 10 à 7.

Enfin, votre rapporteur spécial entend **encourager la mise en œuvre pérenne d'indicateurs de gestion** et, à ce titre, suivra avec attention les évolutions dans le programme de support n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » des indicateurs relatifs à la proportion des crédits d'intervention délégués ou piloté au niveau régional (indicateur 1.2) et au montant des dépenses de fonctionnement courant par agent<sup>2</sup> (indicateur 7.1).

En dépit d'un bilan de performance relativement décevant pour l'exercice 2006, votre rapporteur spécial entend toutefois **saluer ce premier « retour d'expérience » et conforter la démarche d'appropriation et de rationalisation en cours des outils de pilotage** par les services en charge de la mission.

---

<sup>1</sup> Seuls trois indicateurs obtiennent des résultats conformes à la prévision, encore ne concernent-ils que des sondages relatifs à des taux de satisfaction et deux d'entre-eux sont remplacés dans le PAP 2007.

<sup>2</sup> Le montant de la dépense de fonctionnement courant par agent s'élève à 3.862 d'euros sur l'exercice 2006, pour une prévision établie à 4.525 d'euros. Soit une baisse de 14 % par rapport à 2005, et 25 % par rapport à 2004.

**Observations tendant à instaurer une évaluation du  
« retour sur investissement »**

Il tient à rappeler qu'en application de l'article 58-20 de la LOLF à la demande de votre rapporteur spécial, la Cour des comptes a réalisé une enquête portant sur l'efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi. Celle-ci a donné lieu à la publication d'un rapport d'information<sup>1</sup> fait au nom de la commission des finances. Il rappelle les principales observations faites à cette occasion :

- l'éclatement, la complexité et la forte instabilité des conditions de mise en œuvre des contrats aidés;
- l'illisibilité des mesures et la confusion des politiques nationales et régionales;
- la difficile évaluation de l'impact réel des contrats aidés sur la réduction du nombre de chômeurs;
- le « besoin impérieux » d'une méthodologie adaptée d'analyse de l'efficacité des contrats aidés.

Votre rapporteur spécial estime donc nécessaire :

- **d'engager une démarche d'évaluation du « retour sur investissement » ;**
- **et de fixer, pour chaque programme mettant en œuvre la politique de l'emploi, un objectif d'« évaluation de l'efficacité des dispositifs de financement et d'exonérations sociales ».**

## **II. LE BUDGET 2006 : UNE EXÉCUTION TENDUE ET UNE PRÉSENTATION DU NOUVEAU « COÛT COMPLET »**

### ***A. UN DÉPASSEMENT SIGNIFICATIF DES CRÉDITS VOTÉS EN LFI***

Les crédits consommés de la mission « Travail et emploi » s'élevaient, pour 2006, à 14,1 milliards d'euros en AE et 13,8 milliards d'euros en CP, soit **des taux d'exécution** respectifs par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale **de 103,4 % et de 105,2 %**.

On observe les plus fortes tensions d'exécution sur les deux programmes les plus exposés aux **dépenses dites de « guichet » en raison notamment de la montée en puissance des dispositifs de contrats aidés et d'exonération de cotisations de cotisations sociales** pour les programmes n<sup>os</sup>102 et 103. Comme le retrace, ci-dessous, le tableau d'exécution de la mission en 2006, les taux d'exécution de révèlent inégaux selon les programmes mais satisfaisant sur l'ensemble.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 255 (2006-2007) : « Quelle efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi ? ».*

La conjoncture ainsi que les effets d'aubaine expliquent dans une certaine mesure ce dépassement significatif des crédits votés. Toutefois, elle met en lumière également la **persistance de la sous-dotation des contrats mis en place par la programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale**.

Votre rapporteur spécial regrette également l'**absence de distinction entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiements** alors même que le plan pluriannuel de cohésion sociale se poursuivait sur la période.

En revanche, il note l'**effet bénéfique de l'encadrement de la LOLF sur la fin des pratiques abusives des reports**. Ainsi, le montant des reports de crédits sur 2007 est limité à 259 milliards d'euros, sous la limite des 3 % fixée par la LOLF pour chacun des programmes.

**Trois amendements du gouvernement**, adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 visaient :

- à abonder de 75.000 euros le plafond de la mission « Travail et emploi » ;

- à réduire de 24,1 millions d'euros la part de la subvention attribuée par l'Etat à l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en raison de la décentralisation au Conseil régional de la « région Centre » de ce montant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ;

- à **majorer de 10 millions d'euros les crédits destinés aux dispositifs d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)**. Cette mesure d'encouragement **n'a pas rencontré le succès escompté**. la consommation sur ce dispositif est restée limitée à 31,9 millions d'euros en crédits de paiement au lieu des 45 millions d'euros ainsi prévus.

Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2006

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Développement de l'emploi	845 983 324	845 983 324	935 563 038	935 227 495	849 077 246	837 626 790	100,4%	99,0%	90,8%	89,6%
Accès et retour à l'emploi	7 378 638 813	6 964 953 313	8 102 190 276	7 688 504 776	7 693 941 494	7 646 181 531	104,3%	109,8%	95,0%	99,4%
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 551 479 512	4 541 539 512	4 838 648 452	4 748 040 685	4 697 511 360	4 561 613 125	103,2%	100,4%	97,1%	96,1%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	128 818 450	81 537 450	125 587 666	78 301 309	122 145 595	73 445 047	94,8%	90,1%	97,3%	93,8%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi e du travail	740 816 473	722 846 473	777 365 271	740 256 396	745 665 436	716 266 136	100,7%	99,1%	95,9%	96,8%
<b>Total</b>	<b>13 645 736 572</b>	<b>13 156 860 072</b>	<b>14 779 354 703</b>	<b>14 190 330 661</b>	<b>14 108 341 131</b>	<b>13 835 132 629</b>	<b>103,4%</b>	<b>105,2%</b>	<b>95,5%</b>	<b>97,5%</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

**Couverture des engagements et reports sur 2007 au titre de la mission « Travail et emploi »**

(en euros)

Programme	Engagements réalisés au 31/12/2006	Total des CP consommés en 2006	Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006		Reports sur 2007	
			Solde	Variation par rapport au 31/12/2005	AE	CP
Développement de l'emploi	849 077 246	837 626 790	11 450 456	+ 11 450 456	0	0
Accès et retour à l'emploi	7 706 439 613	7 646 181 531	60 258 082	+ 47 759 963	470 000 000	200 000 000
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 697 511 360	4 561 613 125	135 898 235	+ 135 898 235	166 751 007	35 699 938
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	122 145 595	73 445 047	48 700 548	+ 48 700 548	39 917	2 486 041
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi e du travail	772 897 948	716 266 136	56 631 812	+ 29 399 300	23 356 633	20 893 984
<b>Total</b>	<b>14 148 071 762</b>	<b>13 835 132 629</b>	<b>312 939 133</b>	<b>+ 273 208 502</b>	<b>660 147 557</b>	<b>259 079 963</b>

Source : d'après le rapport annuel de performances "Travail et emploi" annexé au projet de loi de règlement pour 2006

**B. UNE FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE STRUCTURELLEMENT  
« ASSÉCHÉE »**

La structure de la mission « Travail et Emploi » regroupe la totalité des dépenses de personnel du titre 2 au sein d'un seul programme de support regroupant 10 457 ETPT en 2006. Les crédits de titre 2 et les ressources en ETPT sont ventilés sur des actions dédiées au support de chaque programme.

**Dépenses de personnel du titre 2**

<b>Intitulé de l'action</b>	<b>Crédits consommés</b>	<b>Réalisation en ETPT<sup>1</sup></b>
<b>Gestion du programme « Développement de l'emploi »</b>	16 073 217	466
<b>Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »</b>	87 625 610	2 283
<b>Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »</b>	52 497 869	1 353
<b>Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »</b>	180 455 282	3 350
<b>Soutien</b>	149 209 637	2 659
<b>Etudes, statistiques, évaluation et recherche</b>	21 532 505	346
<b>Totaux</b>	<b>507 394 120</b>	<b>10 457</b>

<sup>1</sup>Equivalent temps plein travaillé.

Source : d'après le rapport annuel de performances « Travail et emploi » 2006

Votre rapporteur spécial pointait le risque de « stérilisation » de la fongibilité asymétrique dès l'examen du projet de loi de règlement pour 2005.<sup>1</sup> De fait, **la fongibilité asymétrique permettant de redéployer des crédits de personnel vers d'autres titres de dépenses est structurellement « asséchée » dans la mission « Travail et emploi ».**

<sup>1</sup> Rapport n° 418 (2005-2006), Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux.

**Des mouvements de fongibilité asymétrique à hauteur de 9,53 millions d'euros** ont toutefois été réalisés vers une subvention pour charges de service public en direction de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation (INTEFP) et des dépenses d'intervention correspondant à des subventions aux nouvelles « maisons départementales des personnes handicapées ». Toutefois, **la subvention de 9 millions d'euros versée à l'INTEFP**, transformé au 1<sup>er</sup> janvier 2006 en établissement public administratif et constitué dès lors en opérateur de l'Etat, **a en réalité eu pour objet la prise en charge des rémunérations des agents de l'INTEFP et celles des inspecteurs élèves du travail.**

### ***C. LA PRÉSENTATION EN COÛT COMPLET : UNE ÉBAUCHE D'ANALYSE DES COÛTS***

La présentation en « coût complet » constitue une novation introduite par l'article 27 de la LOLF, à l'initiative du Sénat. La synthèse des cinq programmes permet, malgré le caractère indicatif et non exhaustif de la présentation, de mieux évaluer le coût de chaque programme et d'identifier les opérations de « déversement » des dépenses de personnel du programme de support vers les quatre autres programmes.

Les coûts directs de chaque programme comprennent des charges ayant donné lieu à décaissement (interventions) et, pour un montant faible, des charges non décaissées recensées en fin d'exercice. Ainsi, les coûts directs sont, dans le tableau ci-dessous, plus élevés que les crédits consommés en fin d'exercice. Cette différence s'explique dans la plupart des programmes par des provisions pour charges constituées en raison de dépenses non payées en 2006 (dispositifs d'aides à l'emploi, exonération de cotisations sociales, dépenses diverses).

Le coût complet de la mission « Travail et emploi », hors dépenses fiscales, est estimé à 14,7 milliards d'euros.

Exécution de la mission « Travail et emploi » en coûts complets

(en euros)

Programmes et actions	Exécution Coûts directs	Ventilation des coûts de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		Exécution Coûts complets
		au sein du programme	entre programmes	
<b>Développement de l'emploi</b>	<b>932 923 362</b>		<b>38 037 614</b>	<b>970 960 976</b>
<i>Allègement de cotisations sociales</i>	681 883 435		1 567 150	683 450 585
<i>Promotion de l'emploi</i>	251 039 927		36 470 464	287 510 391
<b>Accès et retour à l'emploi</b>	<b>7 837 249 788</b>		<b>199 784 253</b>	<b>8 037 034 041</b>
<i>Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi</i>	3 364 802 046		57 617 779	3 422 419 825
<i>Mise en situation d'emploi des publics fragiles</i>	4 472 447 742		142 166 474	4 614 614 216
<b>Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques</b>	<b>5 154 351 827</b>		<b>119 476 670</b>	<b>5 273 828 497</b>
<i>Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle</i>	729 446 422		45 711 774	775 158 196
<i>Amélioration de l'accès des actifs à la qualification</i>	4 424 905 405		73 764 896	4 498 670 301
<b>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</b>	<b>74 688 984</b>		<b>371 362 025</b>	<b>446 051 009</b>
<i>Santé et sécurité au travail</i>	26 805 827		112 429 313	139 235 140
<i>Qualité et effectivité du droit</i>	19 377 218		131 175 004	150 552 222
<i>Dialogue social et démocratie salariale</i>	28 505 939		105 884 484	134 390 423
<i>Lutte contre le travail illégal</i>	0		21 873 223	21 873 223
<b>Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</b>	<b>733 600 499</b>		<b>-728 660 562</b>	<b>4 939 937</b>
<i>Gestion du programme "développement de l'emploi"</i>	16 086 306	21 951 308	-38 037 614	0
<i>Gestion du programme "accès et retour à l'emploi"</i>	87 678 624	112 105 629	-199 784 253	0
<i>Gestion du programme "accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques"</i>	52 764 683	66 711 987	-119 476 670	0
<i>Gestion du programme "amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail"</i>	180 489 638	190 872 387	-371 362 025	0
<i>Soutien</i>	358 193 644	-353 253 707	0	4 939 937
<i>Etudes, statistiques, évaluation et recherche</i>	38 387 604	-38 387 604	0	0
<b>Total</b>	<b>14 732 814 460</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>14 732 814 460</b>

Source: rapport annuel de performances « Travail et emploi » pour 2006

***D. UN ACCROISSEMENT DE LA DETTE DE L'ETAT ENVERS LA SÉCURITÉ SOCIALE***

Enfin, un des mérites de la présentation des dépenses en coûts directs réside dans la **plus grande lisibilité de la dette de l'Etat**. Elle met également en évidence certaines **dérives de l'utilisation de la fongibilité autorisée par la LOLF** pour transférer des crédits initialement dévolus à la compensation d'exonérations pour financer des mesures nouvelles non prévues dans leur budget initial. Au sein de la mission « Travail et emploi », certains de **ces mouvements ont contribué à créer de la dette à la sécurité sociale**.

S'agissant du programme n° 103, la fongibilité pratiquée a notamment porté sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle dont le nombre de bénéficiaires a connu une augmentation imprévue de 81 500 mois de stage à 125 496 mois de stage.

**La dette à la sécurité sociale créée en 2006 dépasse 500 millions d'euros**. Elle a principalement porté sur les non paiements de cotisations associées aux dispositifs suivants :

- contrats initiative emploi (124 millions d'euros) ;
- contrats retour à l'emploi (11,27 millions d'euros) ;
- contrats d'apprentissage (363,24 millions d'euros) ;
- contrats de qualifications pour les jeunes (117,54 millions d'euros).



## MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

### M. Philippe Dallier, rapporteur spécial

<b>I. UNE MISSION QUI RESTE À UNIFIER.....</b>	<b>508</b>
A. LA QUESTION CENTRALE DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE LA MISSION .....	508
B. DES PROGRAMMES SIMPLEMENT JUXTAPOSÉS .....	510
C. LA NON UTILISATION DE CERTAINS OUTILS DE LA LOLF.....	510
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	<b>511</b>
A. PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE ».....	511
1. Des mouvements de crédits importants au cours de l'exercice .....	511
2. Une accélération de la montée en charge du programme de rénovation urbaine .....	511
3. Les résultats des indicateurs font apparaître des risques de dérapage.....	512
B. PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »	513
1. Une estimation improbable des crédits .....	513
2. L'apurement progressif des dettes du FIV investissement .....	514
3. Des indicateurs à revoir.....	515
C. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	516
1. Une consommation sans surprise .....	516
2. Une estimation de la performance toujours insuffisante.....	516
D. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » .....	517
1. Une consommation des crédits améliorée, mais un reste à payer toujours aussi important.....	517
2. Une analyse de la performance à améliorer.....	518
3. Les résultats contrastés des opérateurs.....	518

## I. UNE MISSION QUI RESTE À UNIFIER

### **A. LA QUESTION CENTRALE DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE LA MISSION**

La mission « Ville et logement » rassemblait, en 2006, 7,38 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7,35 millions d'euros de crédits de paiement (CP) gérés par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, répartis en quatre programmes. Le tableau qui suit retrace les conditions générales de l'exécution 2006 des programmes.

On observe que le programme « Rénovation urbaine » connaît un très fort taux d'exécution des autorisations d'engagement, supérieur à celui des deux autres programmes. Il est aussi celui pour lequel le taux d'exécution des crédits de paiement est le plus faible par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Sur l'ensemble de la mission, on note, aussi, une **augmentation globale du solde des engagements non couverts par des paiements**, qui passe de 984.681.763 euros à 1.132.938.336 euros, soit une progression de 15 %. Ce décalage accru est particulièrement sensible sur le programme « Rénovation urbaine ». Sur ce programme, en effet, les restes à payer s'élèvent au 31 décembre 2006 à 1.036.217.536 euros au titre des subventions du plan national de rénovation urbaine.

Cette évolution préoccupante n'a pas échappé à la Cour des comptes dont le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006 relève que *« la soutenabilité budgétaire de la mission « Ville et logement » ne paraît pas assurée eu égard aux engagements pris par l'Etat. En témoignent notamment l'écart significatif entre les AE et les CP ouverts au titre des subventions de l'Etat à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la persistance d'une dette importante à l'égard des organismes de logement social (196 M€) et le risque de la voir s'alourdir compte tenu du montant des crédits de paiement inscrits en LFI 2007. L'absence d'abondement complémentaire en LFR au titre des aides personnelles au logement, qui a entraîné un report de charges estimé à 300 M€ sur 2007, et la persistance d'impayés élevés, même s'ils ont été réduits de moitié en 2006, au titre du FIV-investissement (130 M€), en dépit de la mobilisation en gestion de marges de manoeuvre sur les dispositifs adultes-relais et réussite éducative, confortent cette analyse ».*

**Données générales d'exécution de la mission « Ville et logement » en 2006**

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Rénovation urbaine	305 044 500	233 044 500	365 044 500	318 760 882	365 144 034	216 887 461	120%	93%	100%	68%
Equité sociale et territoriale	767 985 980	793 185 980	669 400 693	754 600 693	631 044 391	725 544 010	82%	91%	94%	96%
Aide à l'accès au logement	5 114 676 000	5 114 676 000	5 114 901 090	5 114 901 090	5 114 811 020	5 114 811 020	100%	100%	100%	100%
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 194 947 595	1 209 832 595	1 048 535 573	1 060 552 954	963 924 356	1 050 231 143	81%	87%	92%	99%
<b>Total</b>	<b>7 382 654 075</b>	<b>7 350 739 075</b>	<b>7 197 881 856</b>	<b>7 248 815 619</b>	<b>7 074 923 801</b>	<b>7 107 473 634</b>	<b>96%</b>	<b>97%</b>	<b>98%</b>	<b>98%</b>

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement »

**Couverture des engagements et reports sur 2007 au titre de la mission « Ville et logement »**

(en euros)

Programmes	Engagements réalisés au 31/12/2006	Total des CP consommés en 2006	solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006		Reports sur 2007	
			Solde	Variation par rapport au 21/12/2005	AE	CP
Rénovation urbaine	1 349 825 797	216 887 461	1 132 938 336	148 256 573	0	6 991 335
Equité sociale et territoriale	865 794 704	725 544 010	140 250 694	-94 499 619	2 024 900	23 820 479
Aide à l'accès au logement	5 114 811 020	5 114 811 020	0	0	0	0
Développement et amélioration de l'offre de logement	3 594 698 019	1 050 231 143	2 544 466 876	-86 306 787	85 145 335	10 321 811
<b>Total</b>	<b>10 925 129 540</b>	<b>7 107 473 634</b>	<b>3 817 655 906</b>	<b>-32 549 833</b>	<b>87 170 235</b>	<b>41 133 625</b>

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement »

### ***B. DES PROGRAMMES SIMPLEMENT JUXTAPOSÉS***

La mission « Ville et logement » se caractérise également par l'absence de vision commune pour l'ensemble de la mission, les quatre programmes qui la composent apparaissant finalement le résultat d'un **découpage assez artificiel**. Ainsi, chacune des branches de la mission, la « Ville » et le « Logement », dispose d'un programme axé sur la pierre et la construction et d'un programme axé sur l'action sociale, sans que des correspondances ne soient établies en elles, ni en termes d'objectifs ni en termes de recherche de la performance.

En outre, les deux branches de la mission sont amenées à exécuter les objectifs physiques et financiers de **deux lois de programmation distinctes**, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui les conduisent à entrer parfois en concurrence dans un contexte économique tendu.

Cette absence d'unité s'illustre aussi dans la différence de traitement du rapport annuel de performances. Votre rapporteur spécial relève, à cet égard, que la **qualité des informations, des commentaires et des analyses figurant dans chacun des quatre programmes de la mission est assez variable**. Elle place **au meilleur rang les deux programmes relevant du délégué interministériel à la ville** (« Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien »). A l'opposé, la présentation des deux programmes relevant du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (« Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logements ») se limite, parfois, à reprendre des commentaires généraux qui figuraient déjà dans le projet annuel de performances de 2006.

### ***C. LA NON-UTILISATION DE CERTAINS OUTILS DE LA LOLF***

Le personnel de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) est géré par les services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pour l'ensemble de la gestion des personnels. La gestion des ressources humaines de la délégation interministérielle à la ville s'inscrit donc dans le cadre des règles appliquées par le ministère des transports et de l'équipement.

L'ensemble des moyens en personnel relevant de la mission « Ville et Logement » est inscrit au budget du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », action « soutien » puis transféré en gestion au budget du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, sur les programmes « Aménagement, urbanisme, ingénierie publique » (AUIP) et

« conduite et pilotage des politiques d'équipement » (CPPE) afin de faciliter la gestion des agents.

Pour cette raison, comme l'indique le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006, **la fongibilité asymétrique n'a pas été mise en œuvre dans le cadre de cette mission.**

## **II. ANALYSE PAR PROGRAMME**

### ***A. PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE »***

#### **1. Des mouvements de crédits importants au cours de l'exercice**

Après mise en réserve à hauteur de 5 %, les crédits du programme 202 utilisables initialement en gestion s'élevaient à 289.747.775 euros en autorisations d'engagement et 221.392.275 euros en crédits de paiement.

Deux mouvements externes ont abondé de manière significative ces crédits. Il s'agit, d'une part, d'une ouverture de crédits de 85.716.382 euros en crédits de paiement dans le cadre de l'arrêté de report n° 2006-365 du 27 mars 2006 et, d'autre part, d'une ouverture de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2006-1799 du 31 décembre 2006, portant ainsi les crédits utilisables à 365.044.500 euros en autorisations d'engagement et à 318.760.882 euros en crédits de paiement.

Toutefois, seules les autorisations d'engagement ont fait l'objet d'une levée de gel avant la fin de gestion afin d'être notifiées à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Par contre, s'agissant des crédits de paiement, la levée de gel n'est intervenue qu'à la clôture de la gestion.

Cette différence de traitement explique l'écart entre les taux de consommation qui s'établissent au 31 décembre 2006 à 100 % pour les autorisations d'engagement, mais pour les crédits de paiement à 68 % par rapport aux crédits utilisables et à 93,1 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances 2006. Le montant de crédits non utilisés s'élève ainsi à plus de 100 millions d'euros.

#### **2. Une accélération de la montée en charge du programme de rénovation urbaine.**

L'année 2006 a été marquée par un accroissement très sensible des engagements pris par l'ANRU et par la montée en puissance effective des projets de rénovation. Cette accélération, prélude à la « bosse de l'ANRU », explosion des besoins en termes de crédits de paiements, que votre rapporteur

spécial avait évoquée dans un rapport d'information au nom de la commission des finances<sup>1</sup>, est retracée dans le tableau suivant.

#### Exécution des crédits de paiement

(en milliers d'euros)

	Exécution 2005	Exécution 2006	Evolution
Action 01. Logements participant à la rénovation urbaine	24.919	127.902	+ 413 %
Action 02. Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	83.909	88.985	+ 6 %
<b>Total du programme</b>	<b>108.828</b>	<b>216.887</b>	<b>+ 99 %</b>

Source : rapport annuel de performances

### 3. Les résultats des indicateurs font apparaître des risques de dérapage

De nombreuses incertitudes pèsent encore sur certains indicateurs du programme, dont les données ne sont pas disponibles ou restent insuffisantes. Ces lacunes ne permettent pas toujours d'apprécier les résultats des indicateurs mesurant l'amélioration de la situation des zones urbaines sensibles (ZUS) par rapport au reste du territoire, comme le différentiel des taux de vacance des logements sociaux en ZUS et hors ZUS ou le différentiel de satisfaction sur l'environnement du logement en ZUS et hors ZUS.

Votre rapporteur spécial relève aussi le mauvais résultat obtenu sur le taux de couverture des démolitions par les reconstructions qui ne s'élève qu'à 68,8 % au lieu des 109,3 % attendus. Il convient cependant d'observer, d'une part, que le réalisme de l'objectif était contestable dans la mesure où les démolitions ont souvent précédé les reconstructions et que, d'autre part, sa construction repose sur des données financières qui étaient très limitées dans les années de démarrage du programme.

Un décalage très net apparaît également entre les objectifs de coûts moyens des opérations d'investissement en logement social du PNRU et les coûts réels constitués actuellement des coûts prévisionnels moyens. Par rapport aux objectifs 2006 fixés par le projet annuel de performances 2006, on constate déjà un **surcoût potentiel de 24 % pour la construction, 38 % pour la démolition et 24 % pour la réhabilitation.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 456 (2005-2006) sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

On regrettera aussi que l'indicateur relatif au dépassement des délais et des coûts pour les projets achevés dans l'année ne puisse encore être renseigné. Toutefois, le rapport annuel de performances donne quelques éléments d'information, à ce sujet, qui font apparaître une accumulation des retards d'engagements en 2005 et 2006 au regard de l'augmentation rapide des opérations programmées : ainsi 40 % des opérations dont le démarrage avait été programmé pour 2004 n'avaient pas fait l'objet d'un engagement au 31 décembre 2005, ce pourcentage atteignant 48 % à fin 2006 pour les opérations dont le démarrage avait été programmé pour 2005.

## ***B. PROGRAMME 147 «EQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN»***

### **1. Une estimation improbable des crédits**

Le programme 147 avait bénéficié, lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, d'une **attention particulière** avec le vote d'un **amendement gouvernemental l'abondant à hauteur de 182 millions d'euros**, en réaction aux événements survenus dans les banlieues urbaines en novembre 2005.

Pourtant l'exécution 2006 fait apparaître une **consommation quasiment équivalente au montant des crédits initialement inscrits** : soit 631.044.391 euros en autorisations d'engagement et 725.544.010 euros en crédits de paiement.

Les crédits complémentaires ont, en effet, été l'objet de trois annulations successives :

- une annulation de 1.565.487 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le cadre du décret d'avance n° 2006-365 du 27 mars 2006 pour le financement des mesures prises contre la grippe aviaire ;

- une annulation de 15.300.000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le cadre du décret de virement n° 2006-1516 du 4 décembre 2006 pour le financement de l'hébergement d'urgence ;

- une annulation de 82 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 22 millions d'euros en crédits de paiement dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2006-1799 du 31 décembre 2006. 22 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été annulés sur les crédits initialement mis en réserve et 60 millions d'euros en autorisations d'engagement sur les autorisations d'engagement sans emploi en fin de gestion pour abonder le programme national de rénovation urbaine.

De manière générale, si l'augmentation des dotations du programme a permis le renforcement de quelques actions comme les programmes « Ville-vacances » ou les différentes mesures de justice de proximité ainsi que le

maintien des équipes emploi-insertion<sup>1</sup>, elle s'est révélée inutile ou inopérante pour la relance des principaux dispositifs de la politique de la ville et, en particulier des trois actions ciblées expressément :

- le programme de réussite éducative (37 millions d'euros supplémentaires) ;
- le dispositif « adultes relais » (40 millions d'euros supplémentaires) ;
- les exonérations de charges sociales dans les nouvelles zones franches urbaines (20 millions d'euros supplémentaires)

Pour le **dispositif « adultes relais »**, le montant prévu au PAP 2006 était de 43 millions d'euros, porté par la loi de finances initiale à 83 millions d'euros. Le montant des paiements réalisés au 31 décembre 2006 ne s'est élevé cependant qu'à 48.238.733 euros, soit un taux d'exécution de 61,2 %. Deux explications ont été avancées pour cette sous-consommation. En premier lieu, la réception tardive des demandes des associations a fait que la totalité des subventions relatives à la gestion 2006 n'a pas été versée. Les collectivités et associations ont également manifesté des hésitations compréhensibles à se lancer dans une politique de nouveaux recrutements, alors qu'en 2005, l'arrêt de ce dispositif avait été annoncé. Votre rapporteur spécial voit dans cette contre-performance une **illustration supplémentaire du besoin de permanence dans les dispositifs de la politique de la ville.**

S'agissant du **programme de réussite éducative**, le montant des paiements réalisés au 31 décembre 2006 est de 67.105.780 euros, soit un taux d'exécution de 71,4 %. La sous-consommation a plus particulièrement touché les projets et internats de réussite éducative (63 millions d'euros). Elle s'explique essentiellement par la lenteur de la montée en charge des projets.

Enfin, en ce qui concerne la **compensation des exonérations de charges sociales en ZFU**, alors que le projet de loi de finances pour 2006 prévoyait une dépense de 339 millions d'euros à ce titre, abondé en cours de discussion par 20 millions d'euros supplémentaires, la consommation s'est établie, en définitive, à 292.909.684 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Dans ce cas encore, **cette importante sous-consommation** s'explique par le fait que la mise en oeuvre des mesures de création et d'extension des ZFU a pris plus de temps qu'il n'avait été envisagé initialement.

## **2. L'apurement progressif des dettes du FIV investissement**

Les restes à payer au titre du FIV (Fonds d'Intervention pour la Ville) investissement s'élevaient, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, à 234.750.313 euros. La loi de finances initiale avait ouvert à ce titre 40 millions d'euros, soit 17 % des restes

---

<sup>1</sup> Ce dispositif était appelé à disparaître en 2006. Il est maintenu dans l'attente de la mise en place des maisons de l'emploi.

à liquider sur les opérations d'investissement engagées, principalement entre 2002 et 2005, et gérées par les services déconcentrés de l'Etat (préfectures ou directions départementales de l'équipement). Compte tenu des marges de manœuvre dégagées en cours de gestion sur le programme, tant au plan central qu'au niveau local, **les « surplus » ont été fongibilisés** et affectés en priorité à compléter l'apurement des restes à charge. 76 millions d'euros supplémentaires ont ainsi été dégagés. Au total un montant de 116.329.595 euros de crédits a permis de diminuer de près de moitié les restes à liquider sur les opérations engagées antérieurement à 2006.

Votre rapporteur spécial se félicite de cet effort d'apurement dont il souhaite la poursuite en 2007.

### **3. Des indicateurs à revoir**

La qualité des indicateurs du programme 147 reste très perfectible.

**Sur l'objectif n° 1** « Renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique », ces **indicateurs sont même inexistant**s. L'absence de résultats est liée à la nature des informations qui doivent être collectées et qui ne sont pas disponibles lors de l'élaboration des rapports annuels de performances. Dans ces conditions, votre rapporteur spécial préconise le remplacement par de nouveaux indicateurs mieux adaptés à la nature de l'exercice.

Sur le **second objectif** du programme, visant à améliorer l'encadrement éducatif et les chances de **réussite scolaire** des élèves les plus en difficultés, les résultats de l'unique indicateur sont très contrastés. Ils démontrent la **confirmation de la réduction de l'écart des retards** scolaires de deux ans et plus en 6<sup>ème</sup> mais **une forte dégradation de la situation au niveau de la 3<sup>ème</sup>** avec une accentuation de l'écart entre les ZUS et les autres territoires.

Sur les résultats de **l'objectif n° 3** du programme « Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information », il est impossible de porter une appréciation dans la mesure où 3 des 4 indicateurs ont été supprimés lors de l'élaboration du PAP et que le dernier, relatif au nombre de documents téléchargés sur le site de la DIV, n'est manifestement pas à la hauteur des enjeux du programme. Sur ce point, votre rapporteur spécial ne peut que renouveler les critiques qu'il avait déjà émises sur l'évaluation de cet objectif lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

Il en est de même du **quatrième objectif** du programme « Optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme », en raison de la construction de son indicateur qui mesure la part des crédits consacrés au financement des priorités du programme. Comme les priorités englobent à la fois l'éducation, la prévention de la délinquance et la santé et que le calcul se fonde sur les crédits disponibles, en excluant les exonérations de charges sociales,

principale dépense en faveur de l'emploi, les **résultats obtenus n'ont qu'une signification très partielle.**

Enfin, **à titre accessoire**, votre rapporteur spécial relève que le rapport annuel de performances fait état de **certaines erreurs qu'il conviendra de rectifier pour le prochain exercice** :

- des erreurs d'imputation au moment de l'engagement des AE entre dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention ;
- des sur-consommations sur certaines actions qui résultent de l'application de clés de répartition discordantes entre la préparation budgétaire et son exécution ;
- une imputation erronée à un opérateur.

### ***C. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »***

#### **1. Une consommation sans surprise**

Les crédits du programme « Aide à l'accès au logement » ont été consommés quasiment dans leur intégralité. Seuls 90.000 euros, reliquat du BOP « ANIL, ADIL et autres associations » sont restés sans affectation.

Cette situation est liée au fait que ce programme est constitué à 99,86 % de crédits devant permettre à l'Etat de faire face à des dépenses inéluctables, sous la forme de transferts à destination des ménages, transferts particulièrement rigides car ils dépendent de paramètres exogènes de revenu et de situation familiale.

Sur ce « programme-guichet », votre rapporteur spécial observe que la « diversification » des ressources du FNAL, fondée sur une affectation de ressources fiscales ou le versement de contributions extérieures<sup>1</sup>, prévue par la loi de finances pour 2006 à hauteur de 300 millions d'euros, n'a pu être réalisée. De ce fait et malgré une diminution des prestations versées au titre de l'APL, les charges de l'année 2006 ont dépassé de 179 millions d'euros les ressources du fonds.

#### **2. Une estimation de la performance toujours insuffisante**

Les résultats du programme « Aides à la personne » sont mesurés par quatre indicateurs dont deux, qui concernent l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté, ne sont pas renseignés dans le rapport annuel de performances.

En ce qui concerne l'indicateur du taux d'effort net moyen des ménages en locatif, les résultats font apparaître une stagnation de l'effort des

---

<sup>1</sup> En particulier en provenance des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI).

salariés (à 27,6 %) et des étudiants (à 26,6 %) mais une **aggravation de la situation des bénéficiaires de minimas sociaux** (à 21 %). Cette constatation rejoint les observations formulées par la Cour des comptes dans le rapport public annuel 2007 qui soulignait la dégradation de l'efficacité sociale des aides et souhaitait une redéfinition du public bénéficiaire.

***D. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »***

**1. Une consommation des crédits améliorée, mais un reste à payer toujours aussi important.**

La dotation inscrite de loi de finances initiale pour 2006 sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement était, hors dépenses de personnel du titre 2, de 1.046.783.395 euros en autorisation d'engagement et de 1.061.668.395 euros en crédits de paiement.

Ce programme révèle, en comparaison des exercices précédents, un **meilleur taux de consommation des crédits de paiement** dont le taux de mandatement est de 98,73 % contre 98,40 % en 2005 et 87,23 % en 2004.

L'amélioration des taux de consommation s'explique, selon le ministère, par un meilleur pilotage de la dépense par les responsables de BOP et par les souplesses de gestion introduites par la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits).

S'agissant des autorisations d'engagement, l'amélioration a été plus limitée, le taux d'engagement s'établissant à 97,84 % contre 95,81 % en 2005 et 85,64 % en 2004.

Mais **ces progrès ne sont pas de nature à résoudre le problème persistant de l'importance du solde des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice**. Ce montant des restes à payer (total des autorisations d'engagement engagées ou affectées et non soldées) est estimé au 31 décembre 2006 à 2.611,84 millions d'euros contre 2.630,77 millions d'euros au 31 décembre 2005. Il n'a donc globalement diminué que de 0,72 % au cours de l'exercice.

Deux difficultés particulières d'exécution du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », doivent en outre être signalées :

- les difficultés techniques liées à la gestion de la ligne dédiée au prêt à 0 % qui ont conduit à sous-estimer les besoins en crédits de paiement ;

- la mise en place d'un système d'avances d'un montant global de 216 millions d'euros pour la métropole, en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignations, afin de faire face à l'insuffisance des crédits pouvant être affectés, sur le budget de l'Etat, au financement du logement locatif social.

## 2. Une analyse de la performance à améliorer

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006, le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » manque d'une stratégie transversale et reste formé exclusivement d'actions thématiques juxtaposées.

**Ce programme est également marqué par le poids très important des dépenses fiscales rattachées qui ne sont pas intégrées aux objectifs ou mesurées par des indicateurs. De ce fait, l'intérêt de l'analyse des performances est réduit.**

Enfin, la Cour des comptes souligne, comme elle avait déjà eu l'occasion de le faire dans le cadre des audits du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), que les indicateurs retenus pour apprécier la réalisation des objectifs sont trop hétérogènes et instables. Elle souhaite également l'ajout d'un indicateur supplémentaire relatif au taux de rotation du parc social.

Votre rapporteur spécial se félicite toutefois, à cet égard, de **l'annonce d'une meilleure coordination entre les objectifs et indicateurs des documents budgétaires d'une part et des textes législatifs de programmation, d'autre part.** Ainsi, le prochain PAP du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » devrait être illustré d'indicateurs de production pour permettre au Parlement d'apprécier les taux de réalisation des objectifs fixés par le plan de cohésion sociale.

## 3. Les résultats contrastés des opérateurs

Alors que **l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** a vu ses compétences élargies par la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, ses résultats d'exécution pour 2006 ne sont pas satisfaisants et font apparaître une **sous-consommation sensible de ses crédits.**

### Consommation des dotations budgétaires de l'ANAH

*(en milliers d'euros)*

	Loi de finances 2006	Exécution 2006	Taux de consommation
Autorisations d'engagement	485.700	441.785	91 %
Crédits de paiement	390.700	359.597	92 %

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement »

Selon le responsable de programme, cette sous-consommation qui porte essentiellement sur les crédits d'intervention, est due au fait que « *les dépenses prévues dans le cadre du fonds pour les travaux de mise en sécurité des centres d'hébergement d'urgence ont connu un rythme moins soutenu que prévu en raison de la complexité de certains dossiers : il est apparu que certains maîtres d'ouvrage n'étaient pas habilités à diligenter des travaux* ». Il précise toutefois qu'afin « *de les aider dans ces démarches, le conseil d'administration de l'ANAH a d'ailleurs pris les dispositions nécessaires pour proposer une assistance à maîtrise d'ouvrage aux organismes concernés* ».

La situation est inverse pour la **Caisse de garantie du logement locatif social** (CGLLS) chargée notamment de contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement des organismes d'HLM et de garantir les prêts aux organismes constructeurs lorsque les collectivités territoriales refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur garantie. **Son activité a fortement augmenté en 2006.**

#### Evolution de l'activité de la CGLLS

*(en millions d'euros)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Nombre d'organismes suivis</b>	48	48	65
<b>Aides versées</b>	32,7	65,8	63,58
<b>Aides à la prévention des difficultés</b>	0,11	0,60	4,54
<b>Montant des garanties</b>	75,6	85,5	105,85

*Source : rapport annuel de performances « Ville et logement »*

Enfin, votre rapporteur spécial relève qu'une erreur a été commise sur la totalisation des autorisations d'engagement pour un montant de 66.579.707 euros qui minore de 6 % le total des crédits engagés sur l'ensemble du programme. Cette anomalie doit être rectifiée en 2007.



## BUDGET ANNEXE « JOURNAUX OFFICIELS »

### M. Bernard Véra, rapporteur spécial

<b>I. EXÉCUTION DU PROGRAMME 621 « JOURNAUX OFFICIELS »</b> .....	523
A. LES RECETTES ONT ÉTÉ SURÉVALUÉES DE 8,7 MILLIONS D'EUROS .....	523
1. <i>Les recettes d'annonces n'ont pas atteint les prévisions : - 9,7 %</i> .....	523
2. <i>Les dépenses de fonctionnement ont été fortement contrôlées : - 9,6 %</i> .....	523
3. <i>Un excédent budgétaire d'exploitation de 35 millions d'euros</i> .....	524
B. LES EFFECTIFS EN BAISSSE : -9,8 % PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS .....	524
<b>II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « JOURNAUX OFFICIELS »</b> .....	525
A. DES PERFORMANCES INÉGALES EN MATIÈRE D'INTÉGRATION ET D'ÉDITION DES DONNÉES .....	525
1. <i>Le taux moyen de saisie à la source atteint 66,6 %, en progression de 25,6 % depuis 2004</i> .....	525
2. <i>Une mesure plus significative de la performance du traitement des annonces</i> .....	525
3. <i>Un coût moyen de traitement de la page publiée dépassé de 70 %</i> .....	526
B. EN MATIÈRE DE DIFFUSION DES DONNÉES, LES CIBLES SONT EN PARTIE ATTEINTES .....	526
1. <i>36 % de visites supplémentaires sont enregistrées en 2006 sur le site Légifrance</i> .....	526
2. <i>Une mesure de la satisfaction des visiteurs du site Légifrance non significative</i> .....	526
3. <i>Une chute des publications et des abonnements plus forte que prévue</i> .....	527
4. <i>Les indicateurs relatifs aux coûts de diffusion et de soutien ne sont pas renseignés dans le RAP</i> .....	527

Dans le cadre de la mise en application de la LOLF, le budget annexe des Journaux officiels était devenu en 2006 une « mission monoprogramme ».

Le Conseil constitutionnel, saisi de cette irrégularité au regard de l'article 7 de la LOLF selon lequel « *une mission comprend plusieurs programmes* », a considéré qu'il fallait « *...laisser le temps aux autorités compétentes de procéder aux adaptations nécessaires (...), la mise en conformité des missions mono-programmes ... pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007* »<sup>1</sup>.

Cette décision a accéléré le **rapprochement avec la Documentation française**, organisme de diffusion, d'édition et d'information du secteur public, rapprochement envisagé et rendu nécessaire pour la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique. En effet, pour réduire le coût des services, un rapprochement entre les Journaux officiels et la Documentation française avait été engagé dès 2005 par le Secrétaire général du gouvernement, en réponse aux demandes de la Cour des comptes et dans le cadre de la modernisation de l'Etat.

A compter de la loi de finances pour 2007, les opérations des Journaux officiels et de la Documentation française ont été réunies au sein d'un unique budget annexe<sup>2</sup> « Publications officielles et information administrative », divisé en deux programmes : « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » et « Edition publique et information administrative ».

La mise en oeuvre de la LOLF n'a pas nécessité de changements fondamentaux au sein de la direction des Journaux officiels, qui disposait d'instruments de contrôle de gestion sous forme de tableaux de bord mis en place depuis plusieurs années. Un progiciel est en développement pour prendre en compte les nouvelles règles de gestion comptable et budgétaire et un audit des services permettra de mesurer l'adéquation des moyens aux besoins.

**Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2006 permet de façon générale une bonne appréhension de la gestion du budget annexe. En revanche, les indicateurs ne sont pas tous renseignés ou ne permettent pas une mesure très significative de la performance.** La DJO en a fait le constat et adapté la mesure : sur 9 indicateurs, un a été remplacé en loi de finances pour 2007, un autre le sera en 2008, 2,5 indicateurs ont été supprimés et un dernier a été ajouté au troisième objectif.

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, considérant 26.

<sup>2</sup> Article 35 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

## I. EXÉCUTION DU PROGRAMME 621 « JOURNAUX OFFICIELS »

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en 2006	Crédits consommés en 2006	Taux de consommation
Autorisations d'engagement	173,5	138,5	79,8%
Crédits de paiement	174,4	135,2	77,5 %

### A. LES RECETTES ONT ÉTÉ SURÉVALUÉES DE 8,7 MILLIONS D'EUROS

L'exécution 2006 est marquée par une baisse des recettes attendues, les recettes des opérations courantes pour 2006 s'élevant à 161,8 millions d'euros, soit une baisse de 9,4 % par rapport aux prévisions de 170,5 millions d'euros.

#### 1. Les recettes d'annonces n'ont pas atteint les prévisions : - 9,7 %

Les recettes d'annonces légales, 141 millions d'euros, étaient attendues à hauteur de 144,6 millions d'euros.

Par rapport à l'exécution 2005, elles subissent une baisse de 8,4 %. 20 millions d'euros de recettes étaient attendus de l'édition du bulletin des annonces légales obligatoires (BALO). Seuls 11,7 millions d'euros ont été encaissés en 2006, soit une baisse de 58 % par rapport aux prévisions, malgré la réduction du prix des annonces induite par l'introduction d'un nouveau système de facturation par voie électronique. Le volume constaté d'annonces n'a pas atteint l'augmentation prévue.

En revanche, les recettes du bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et du bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) sont en progression respectivement de 2,3 millions d'euros et 2,4 millions d'euros par rapport aux prévisions.

#### 2. Les dépenses de fonctionnement ont été fortement contrôlées : - 9,6 %

Les crédits de fonctionnement consommés en 2006 s'élèvent à 125,9 millions d'euros, en diminution de 9,6 % par rapport aux prévisions initiales de 130,9 millions d'euros.

Ils affichent une baisse de 9,1 % par rapport à l'exécution 2005 (136 millions d'euros).

Cette baisse substantielle des coûts est due en grande partie au **processus de dématérialisation d'acquisition des données**, qui concerne l'ensemble des publications. En trois ans, la quasi totalité des données traitées par la DJO a vu sa collecte dématérialisée. C'est le cas des débats parlementaires, saisis à la source depuis 2004 par les services des assemblées parlementaires, des annonces de marchés publics (BOAMP) qui sont saisies directement en ligne par les personnes responsables des marchés depuis début 2005.

L'édition du BALO a été entièrement numérisée en février 2006, permettant une baisse sensible des tarifs, répondant aux souhaits des annonceurs et conforme à la volonté de la DJO de diminuer les coûts.

Si le coût moyen de traitement de la page publiée reste élevé (123,5 euros), il a subi une baisse estimée à 7 % entre 2005 et 2006.

**Votre rapporteur spécial relève que la provision de 9,3 millions d'euros budgétisée en vue de garantir le système de retraite n'a pas été utilisée.** Il restera attentif à la suite donnée à la réforme du **régime complémentaire des pensions des personnels**, particulièrement favorable aux salariés et en déficit constant. Le montant des versements pour 2006 à la charge de l'Etat est estimé à 6,69 millions d'euros.

### **3. Un excédent budgétaire d'exploitation de 35 millions d'euros**

**La diminution des dépenses a permis de dégager un excédent budgétaire d'exploitation de 35 millions d'euros** (contre une prévision de 11,6 millions d'euros en LFI) et aboutit à une hausse du fonds de roulement du budget annexe de 26 millions d'euros.

#### ***B. LES EFFECTIFS EN BAISSSE : - 9,8 % PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS***

**Les charges de personnel s'élèvent à 45,6 millions d'euros, en baisse de 12,6 millions d'euros, soit une baisse de 7,8 % par rapport aux prévisions.**

La DJO a engagé un plan de réduction des effectifs depuis 2004 en accord avec les organisations syndicales qui avaient accepté de geler les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en cessation anticipée d'activité, et de ne pas renouveler les contrats à durée déterminée. En 2006, les effectifs représentent **565 ETPT**, contre une prévision de 574. **Les emplois de CDD ont représenté une consommation de 20,9 ETPT**, conformément à la volonté de réduction de ces emplois de 35 à 25 en moyenne par an entre 2005 et 2006.

**Votre rapporteur spécial souligne le double souci de préserver l'intérêt des personnels et maintenir la qualité et la pérennisation des missions de service public des Journaux officiels.**

## II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « JOURNAUX OFFICIELS »

Le programme est « découpé » en deux actions correspondant aux métiers d'édition et de diffusion exercés par la DJO, et une troisième action transversale.

**Sur 9 indicateurs mesurant la performance du programme, 2 ne sont pas renseignés, 3 ont atteint leur cible. Deux ont été supprimés et deux ont été modifiés en loi de finances initiale pour 2007.**

Ces évolutions devraient permettre de faire évoluer les indicateurs afin de leur attacher un éclairage plus significatif.

### *A. DES PERFORMANCES INÉGALES EN MATIÈRE D'INTÉGRATION ET D'ÉDITION DES DONNÉES*

#### **1. Le taux moyen de saisie à la source atteint 66,6 %, en progression de 25,6 % depuis 2004**

Le premier indicateur tend à mesurer le taux de saisie à la source des données. **Le taux moyen a atteint 66,6 %, la cible étant fixée à 65 % pour 2006, révisée à 70 % pour 2007 et fixée à 95 % pour 2008 avant abandon en 2009.** Cet écart de prévision important est dû à l'automatisation de la saisie à la source des données du Journal officiel « Lois et décrets », projet SOLON (système d'organisation en ligne des opérations nominatives) et des publications relatives aux associations (projet WALDEC).

L'application SOLON est entrée en production dans l'ensemble des ministères le 2 avril 2007, 80 % des textes publiés dans le JO Lois et décrets sont issus de ce système. Le projet WALDEC est opérationnel également depuis avril 2007 sur des sites représentant près de 50 % des annonces d'associations publiées annuellement.

#### **2. Une mesure plus significative de la performance du traitement des annonces**

Le deuxième indicateur mesure le « délai moyen de traitement d'une demande de publication d'une annonce » et porte sur environ 300.000 annonces par an au BOAMP. **La cible de moins de 5 jours étant atteinte depuis 2005**, il a été remplacé dans le PAP 2007 par le « pourcentage d'annonces traitées en moins de cinq jours » pour prendre en compte également l'aspect quantitatif.

Il s'agit là d'une très bonne initiative, **la mesure de cette performance étant essentielle au regard du secteur très concurrentiel des annonces des marchés publics.**

### **3. Un coût moyen de traitement de la page publiée dépassé de 70 %**

Le troisième indicateur « coût moyen de traitement de la page publiée » se heurte à des difficultés de mesure. **Le coût prévu pour 2006, largement dépassé, se situe à 123,53 euros contre une prévision de 87 euros, soit un surcoût de 70 %.**

La prévision 2006 était très ambitieuse compte tenu du coût de réalisation atteint en 2005, 136,97 euros. L'observation sur les trois dernières années met en évidence une légère baisse des coûts (50,7 millions d'euros en 2004, 49,8 millions d'euros en 2005 et 47,1 millions d'euros en 2006).

Le nombre de pages publiées s'est maintenu en 2004 (451.640) et en 2006 (441.293) alors qu'il affiche une baisse pour 2005 (417.016).

#### ***B. EN MATIÈRE DE DIFFUSION DES DONNÉES, LES CIBLES SONT EN PARTIE ATTEINTES***

##### **1. 36 % de visites supplémentaires sont enregistrées en 2006 sur le site Légifrance**

Les prévisions relatives au nombre de visiteurs sur les sites « Legifrance » et « Journal officiel » sont largement en deçà de la réalisation. **14.546 visites uniques sur le site Legifrance en 2006, en augmentation de près de 36 %, et une augmentation plus modeste, 4 %, sur le site Journal officiel.**

**La DJO a décidé d'ajouter un éclairage économique à cet indicateur en rapportant le nombre de visiteurs au coût du site, ce qui donnera une mesure plus juste de la performance.**

##### **2. Une mesure de la satisfaction des visiteurs du site Légifrance non significative**

Le comité de service public de la diffusion du droit par l'internet (SPDDI) considère justement qu'une enquête de satisfaction n'aurait pas de sens au regard de la spécialité du site qui est un service public de diffusion gratuite du droit sur internet. Il est donc préférable de s'en tenir aux chiffres donnés par le premier indicateur.

**En revanche, le site Journal officiel atteint les prévisions pour 2006, avec 61 % des visiteurs satisfaits, en baisse d'un point par rapport à l'année 2005.**

### **3. Une chute des publications et des abonnements plus forte que prévue**

Le très fort développement des services en ligne gratuits a entraîné une très forte baisse des publications et abonnements.

**Ainsi, on constate 225.000 publications diffusées de moins que prévues, soit une surestimation initiale de près de 60 %.**

**Cet indicateur est révélateur de la baisse et des difficultés de diffusion de la DJO.** Un accord a été mis en place avec la direction de la Documentation française, la diffusion des codes, brochures et conventions collectives est assurée par la Documentation française alors que les périodiques sont pris en charge par la DJO.

**Les abonnements papier ont, pour leur part, été surestimés à hauteur de 20 % pour 2006 :** 46.068 abonnements papier contre 56.874 en 2005 et 70.965 en 2004, soit une réduction de 60 % en 3 ans.

**Compte tenu du manque de pertinence de ces indicateurs, la direction des Journaux officiels a abandonné ces mesures pour 2007.**

### **4. Les indicateurs relatifs aux coûts de diffusion et de soutien ne sont pas renseignés dans le RAP**

**Votre rapporteur spécial tient à remercier les membres de la direction des Journaux officiels pour l'éclairage apporté à la commission *a posteriori* sur ces deux indicateurs et qui ont, plus généralement, répondu aux questions posées et permis d'éclairer certains aspects de l'exécution peu ou non renseignés dans le RAP.**

Ainsi, il lui a été indiqué que le **coût de la diffusion s'est établi pour 2006 à 48,6 millions d'euros**, légèrement supérieur aux prévisions. L'indicateur « **coût global de soutien** » atteint **25,6 millions d'euros**, reprend l'ensemble des coûts des services transverses et des frais généraux et dépasse les prévisions de 3,5 millions d'euros.



## **BUDGET ANNEXE « MONNAIES ET MÉDAILLES »**

### **M. Bertrand Auban, rapporteur spécial**

	<i>Pages</i>
<b>I. L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION DU DERNIER BUDGET ANNEXE.....</b>	<b>530</b>
A. UNE REFORME STRUCTURELLE CONTRAINTE BIEN ENGAGEE.....	530
B. LE COMPTE DE RESULTATS ET LE CHIFFRE D'AFFAIRES .....	531
1. <i>Le tableau d'équilibre du budget annexe : un déficit important mais     exceptionnel .....</i>	<i>531</i>
2. <i>Le chiffre d'affaires du budget annexe : une prédominance du secteur     commercial.....</i>	<i>532</i>
C. ANALYSE DE L'EXECUTION DES CREDITS PAR PROGRAMME	533
1. <i>Le programme 631 « Activités régaliennes ».....</i>	<i>533</i>
2. <i>Le programme 632 « Activités commerciales » .....</i>	<i>534</i>
<b>II. LA PERFORMANCE COMME ENJEU DE REUSSITE DU FUTUR EPIC.....</b>	<b>535</b>
A. UN CHANGEMENT DE STATUT RENDU NECESSAIRE .....	535
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INEGALE MALGRE DES EFFORTS REELS .....	536
1. <i>Le programme 631 « Activités régaliennes » : des indicateurs faiblement     pertinents pour mesurer la performance</i>	<i>536</i>
2. <i>Le programme 632 « Activités commerciales » : une mesure de la     performance commerciale et financière incomplète</i>	<i>537</i>

Conformément à l'**article 18 de la LOLF**, l'existence de la mission « Monnaies et médailles », sous forme d'un budget annexe, était soumise à une **triple condition** : que la direction des Monnaies et médailles (DMM) demeure une direction d'administration centrale, qu'elle perçoive des redevances et que les activités donnant lieu au paiement de ces redevances soient effectuées à titre principal. Or, le respect de cette triple condition n'étant pas assuré, l'**article 36 de la loi de finances pour 2007** a supprimé le budget annexe des Monnaies et médailles et créé l'établissement public « La Monnaie de Paris » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

**Le présent projet de loi de règlement examine donc la dernière année d'exécution budgétaire du budget annexe.** Le périmètre de cette mission « Monnaies et médailles » correspond exactement à celui de la DMM, direction spécifique au sein de l'ancien ministère de l'économie, des finances et de l'emploi<sup>1</sup>, puisque son activité génère des recettes. Cette mission, hors budget général, est divisée en **deux programmes**, dont le **responsable** était le directeur des Monnaies et médailles, **M. Dov Zérah, qui a quitté ses fonctions en avril 2007.**

- Le programme 631 « **Activités régaliennes** », composé de 8 actions, regroupe les activités exercées en situation de monopole pour le compte de l'Etat français, et principalement la frappe des pièces d'euros.

- Le programme 632 « **Activités commerciales** », composé de 5 actions, rassemble les activités réalisées en secteur concurrentiel, notamment celles relatives aux monnaies courantes étrangères, aux monnaies de collection (françaises et étrangères), aux médailles, décorations et divers objets d'art, sous la marque « Monnaie de Paris ».

Comme le prévoit l'article 18 de la LOLF, **le budget annexe est présenté**, en dépenses et en recettes, **selon les normes du plan comptable général.**

## **I. L'ANALYSE DE L'EXECUTION DU DERNIER BUDGET ANNEXE**

L'année 2006 ayant constitué la dernière année d'exécution budgétaire sous la forme d'un budget annexe, on a pu parler de « mission mort-née ».

### **A. UNE RÉFORME STRUCTURELLE CONTRAINTE BIEN ENGAGÉE**

La préparation du passage à l'**euro**, au tournant de l'année 2000, a précipité la DMM dans la crise.

---

<sup>1</sup> Depuis mai 2007, le ministère est scindé entre le ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi et le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Par crainte de pénurie de **pièces métalliques** au moment du changement de monnaie, la France a frappé **trop d'euros. En août 2002, 9,1 milliards de pièces ont été produites**, sur un programme de frappe initial de 10,5 milliards, alors que le circuit économique n'en avait accepté que 5,2 milliards : le stock de pièces représente alors 75 % de la masse monétaire en circulation au lieu du traditionnel seuil de sécurité de 10 %.

La France a donc été conduite à interrompre ce programme, entraînant la sous-activité de l'usine de Pessac, l'un des deux sites de fabrication, avec l'Hôtel de la Monnaie du Quai Conti. Un nouveau directeur a alors été désigné, le 23 novembre 2002, encourageant la DMM à **développer ses activités commerciales et à engager des réformes en profondeur pour sauver son avenir.**

Au cours de l'année 2006, la DMM a poursuivi ses efforts de réduction des coûts et des effectifs initiée en 2002 grâce à une **réorganisation structurelle** qui a permis la diminution du « point mort » (niveau de ventes nécessaire pour assurer l'équilibre d'exploitation) de la fabrication de l'euro, de **130 millions d'euros, aux alentours de 80 millions d'euros.**

Le montant de la subvention d'exploitation nécessaire pour assurer l'équilibre des opérations courantes, a diminué de moitié entre le projet de loi de finances (PLF) pour 2005 et celui pour 2006, chutant à 1,3 million d'euros.

S'agissant des effectifs, la DMM comptait en 2002, 973 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et n'en comptabilise plus, fin 2006, que **643 sur les 659 prévus en PLF 2006. Néanmoins, le sureffectif persiste, aggravé par la subvention annuelle d'équilibre d'environ 5 millions d'euros**, versée par la DMM au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) en sus des 2,9 millions d'euros de cotisations (respectivement 1,2 et 1,7 million d'euros pour le programme régalién et le programme commercial). **La direction de la DMM estime le nombre optimal d'effectifs à environ 450 ETPT, niveau qu'elle pourrait atteindre d'ici 2010 grâce aux nombreux départs en retraite.**

## ***B. LE COMPTE DE RÉSULTAT ET LE CHIFFRES D'AFFAIRES***

### **1. Le tableau d'équilibre du budget annexe : un déficit important mais exceptionnel**

Conformément au Plan comptable général, **le budget annexe est présenté selon un tableau d'équilibre composé des deux sections** (opérations courantes et opérations en capital). L'équilibre de la section d'exploitation était jusqu'alors assuré par l'inscription d'une subvention provenant du budget général dont le montant représentait le déficit. Bien que

prévue en LFI pour 2006, **la subvention d'1,3 million d'euros n'a pas été versée. En effet, la DMM, dont les anticipations sur le chiffre d'affaires, au début de l'automne 2006, étaient très optimistes en raison notamment du dynamisme du marché des monnaies étrangères, envisageait de terminer l'exercice budgétaire en bénéfice et, par conséquent, de ne pas avoir recours à cette subvention.**

Le total brut de la section des opérations courantes s'élève à 93,5 millions d'euros, celui de la section des opérations en capital à 30 millions d'euros, pour un total brut de 123,56 millions d'euros et **un total net de 107,14 millions d'euros.**

**Le déficit d'exploitation pour 2006 atteint 6,5 millions d'euros, soit 5 fois le niveau estimé lors du PLF 2006.** Si ce chiffre paraît préoccupant, il est nécessaire de préciser qu'il est imputé essentiellement, dans le RAP, **au non-versement de la subvention précitée, au coût des mouvements sociaux intervenus en fin d'année** (report ou perte de commandes occasionnant la diminution du chiffre d'affaires 2006) **mais surtout, à hauteur de 5,9 millions d'euros, à la requalification des stocks d'outillage de Pessac en charges exceptionnelles**, selon les préconisations de la société extérieure à laquelle la comptabilité a été externalisée. Cette requalification étant opérée « une fois pour toute », cette charge au déficit ne devrait pas se reproduire à l'avenir.

## **2. Le chiffre d'affaires du budget annexe : une prédominance du secteur commercial**

**Le chiffre d'affaires global du budget annexe représente 88,7 millions d'euros, au sein duquel on distingue un secteur régalién à faible rentabilité et un secteur commercial dynamique.**

Le chiffre d'affaires des activités régaliennes s'élève à **36,1 millions d'euros, soit 41 % des recettes**, contre 38 millions d'euros estimés lors du PLF 2006. Ces activités n'ont cessé de diminuer depuis 2002. Toutefois, les commandes de l'Etat semblent repartir à la hausse et il n'est pas exclu qu'à l'avenir, un rééquilibrage s'opère entre les deux secteurs.

Le chiffre d'affaires des activités commerciales est, en revanche, largement supérieur aux prévisions (à l'exception du secteur des médailles) : **52,2 millions d'euros, soit 59 % du total des recettes**, contre 44,3 millions d'euros prévus en PLF 2006. Cet excédent est en grande partie dû au fort dynamisme de la Monnaie de Paris sur le marché des monnaies étrangères, conformément à l'objectif de redéploiement de son chiffre d'affaires vers d'autres clients que l'Etat français. **Ainsi en 2006, la Monnaie de Paris a frappé plus de pièces étrangères que d'euros français.**

## B. ANALYSE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Par rapport à 2002, la proportion entre les deux secteurs s'est inversée : le programme « Activités régaliennes » est en net recul face au programme « Activités commerciales ».

### 1. Le programme 631 « Activités régaliennes »

Sur les **49 millions d'euros de crédits de paiements (CP) votés en loi de finances initiale pour 2006** (dont 41,35 millions d'euros en opérations courantes), **auxquels il convient d'ajouter 88.230 euros** de report au 31 mars 2006, **47,8 millions d'euros ont été exécutés, soit un taux de 97,27 %**.

#### a) Détail par action

Structuré autour de **8 actions**, ce programme recouvre des activités de diverses natures : frappe des monnaies, lutte contre la contrefaçon, exploitation du patrimoine, fabrication d'instruments de marque. Toutes ces activités sont réalisées pour le compte de l'Etat français, en situation de **monopole**.

Programme 631 : Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

	Total CP LFI 2006	Exécution 2006	Variation
1 – Frappe des monnaies métalliques en euros pour la métropole et les départements d'outre-mer	40,666	40,203	-0,463
2 – Frappe de monnaies métalliques pour les autres collectivités d'outre mer*	1,052	1,171	0,119
3 – Fabrication de flans utilisés pour la frappe de certaines monnaies (non valorisée)	0,000	0,000	0,000
4 – Prestations de services** liées à l'activité monétaire	1,627	0,603	-1,024
5 – Lutte contre la contrefaçon	0,245	0,292	0,047
6 – Fabrication d'instruments de marque et de garantie	0,332	0,357	0,025
7 – Conservation des collections du musée et présentations au public	0,845	1,059	0,214
8 – Gestion du patrimoine et entretien de l'Hôtel de la monnaie	4,293	4,123	-0,170
Total	49,060	47,808	-1,252

\* Franc CFP en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna.

\*\* Essentiellement la destruction ou le reconditionnement de pièces.

La principale action concerne la **fabrication des pièces d'euros** (action 1) **qui absorbe 83 % des crédits**. En 2006, le programme de frappe de 818 millions de pièces métalliques a été exécuté conformément aux prévisions.

L'action n° 8 relative à la gestion du patrimoine et l'entretien de l'Hôtel de la Monnaie représente la deuxième action par ordre d'importance

avec seulement 8,79 % des crédits du programme. Les six autres actions totalisent 7,8 % des crédits du programme.

L'écart d'un million d'euros sur l'action n° 4 constitue une perte de recettes due à la non facturation à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du traitement des sachets « premiers euros ». Néanmoins, ce reconditionnement a été opéré par 2 agents seulement, ce qui a permis une économie en dépenses de personnel.

#### *b) Les effectifs*

S'agissant des effectifs, le rapport annuel de performances rappelle qu'en raison du caractère industriel et commercial de la Monnaie de Paris, les agents effectuent leurs missions, pour la plupart, alternativement dans les deux programmes en fonction des nécessités.

On constate, en exécution pour 2006, **un total de 268 ETPT**, soit un écart de 14 ETPT en moins par rapport à la loi de finances initiale, correspondant à des départs imprévus. Par ailleurs, les 6 départs à la retraite programmés pour 2006 n'ont pas été remplacés. Sur les **17,4 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en loi de finances, seuls 16,9 millions d'euros ont été exécutés**, solde imputable à cette réduction d'effectifs mais aussi aux abattements sur salaires liés aux mouvements sociaux (3.838 jours de salaires abattus, répartis sur les deux programmes).

## **2. Le programme 632 « Activités commerciales »**

Ce programme regroupe les activités de production de biens ou de prestations de services que la DMM réalise, **en secteur concurrentiel**, pour des clients très divers (les banques centrales étrangères, revendeurs, collectivités locales, particuliers, associations).

**Sur les 63,6 millions d'euros de crédits de paiements (CP) votés en loi de finances initiale pour 2006 (dont 51,2 millions d'euros en opérations courantes), 64,59 millions d'euros ont été exécutés, soit un taux de 101,55 %.**

#### *a) Détail par action*

Il compte 5 actions qui retracent les différents secteurs d'activité concernés.

**Programme 632 : Crédits de paiement par action**

(en millions d'euros)

	<b>Total CP LFI 2006</b>	<b>Exécution 2006</b>	<b>Variation</b>
1 – Frappe de monnaies métalliques pour le compte d'Etats étrangers	18,114	23,583	<b>5,469</b>
2 – Frappe de monnaies de collection françaises et étrangères	22,598	18,147	<b>-4,451</b>
3 – Frappe de jetons	1,987	2,037	<b>0,050</b>
4 – Fabrication de médailles, décorations, bronzes d'art, bijoux et autres objets	20,620	23,432	<b>2,812</b>
5 – Fabrication d'instruments de marque et de garantie	0,276	0,524	<b>0,248</b>
Total	63,595	67,723	<b>4,128</b>

**Trois actions, de poids comparables, représentent la quasi-totalité du programme** : la frappe des monnaies courantes étrangères (action 1, 34,82 % des crédits), la frappe des monnaies de collection (action 2, 26, 80 % des crédits), la fabrication de médailles, décorations, bronzes d'art, bijoux et autres objets (action 4, 34,60 % des crédits).

Si l'action 1 a consommé sensiblement plus de crédits que prévus, confirmant le redéploiement de la Monnaie de Paris sur le secteur des monnaies étrangères, l'action 2 en a consommé nettement moins. Il ne convient pas pour autant de conclure à une diminution du poids de cette action, le RAP précisant au contraire que son chiffre d'affaire a dépassé les prévisions.

*b) Les effectifs.*

S'agissant des effectifs, on constate, en exécution pour 2006, un total de 375 ETPT, soit un écart de 2 ETPT en moins par rapport à la loi de finances.

En matière de dépenses de personnels, les remarques sont identiques à celles formulées pour le programme 631.

## **II. LA PERFORMANCE COMME ENJEU DE RÉUSSITE DU FUTUR EPIC**

### ***A. UN CHANGEMENT DE STATUT RENDU NECESSAIRE***

**L'existence du budget annexe des Monnaies et médailles n'était plus conforme à la LOLF. Son changement de statut a également été rendu nécessaire par la prédominance de son secteur commercial sur ses activités régaliennes.**

Depuis 2002, le poids relatif des activités régaliennes a diminué par rapport à celui des activités commerciales dont les recettes ont atteint 70 % du chiffre d'affaires en 2003. Après une baisse sensible, les résultats

commerciaux de 2006 se sont redressés grâce à la réorganisation structurelle déjà évoquée qui a permis de dépenser moins et mieux mais surtout, d'abaisser sensiblement le « point mort ».

Il faut néanmoins à la direction des Monnaies et médailles un **véritable projet industriel** pour survivre parmi les grands monnayeurs européens. En tant que direction d'administration centrale, ne disposant ni de la personnalité morale, ni de la compétitivité requise sur le marché concurrentiel, elle est soumise à des règles de gestion publique qui la contraignent, notamment dans le cadre des appels d'offres internationaux. **Elle devrait trouver dans son nouveau statut d'EPIC, créé par l'article 36 de la loi de finances pour 2007, davantage de souplesse.**

## ***B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INÉGALE MALGRÉ DES EFFORTS RÉELS***

### **1. Le programme 631 « Activités régaliennes » : des indicateurs faiblement pertinents pour mesurer la performance**

La mesure de la qualité de la production par l'indicateur « **Taux de respect des délais de fabrication** » n'est pas pertinente car ce dernier retrace davantage l'organisation de la production. Surtout, cet indicateur constamment valorisé à 100 % **n'offre pas de marge de progression et paraît donc d'un intérêt limité.**

La gestion de la production est mesurée par l'indicateur « **Stocks de produits finis par rapport au carnet de commande** » divisé en deux sous-indicateurs : stock relatif aux euros pour la métropole et les départements d'Outre-mer (DOM), d'une part, et stock relatif aux monnaies métalliques pour les autres collectivités d'outre-mer, d'autre part.

Si les excédents de stocks génèrent des coûts inutiles, on comprend l'intérêt de cet indicateur. Or on peut s'interroger sur la responsabilité de la DMM en matière de produits finis, à savoir les flans<sup>1</sup> pour lesquels la DMM ne maîtrise que le rythme et le niveau d'approvisionnement, les quantités commandées et le rythme de mise en circulation des pièces étant décidés par la DGTPE. **La performance de la DMM en la matière n'est donc pas mesurée. Pour la métropole et les DOM, la réalisation 2006 représente 3,28 % des commandes stockées contre 2,5 % en prévision, cette dégradation ne correspondant pas à un excédent des invendus mais à des anticipations de productions délivrées au début des années 2006 et 2007.**

La lutte contre la contrefaçon, qui consiste en une analyse des pièces suspectées de fausses par d'autres intervenants et représente davantage une coopération technique, est mesurée par un indicateur « **Nombre total de pièces soumises au contrôle de la direction des Monnaies et médailles** ». Sa

---

<sup>1</sup> Rondelles de métal que la frappe transforme en pièces.

lecture est confuse car l'unité se réfère au **nombre total de pièces soumises au contrôle (en l'occurrence 23.377 réalisées en 2006, soit plus du double de la réalisation 2005). Or l'analyse des résultats présente ce nombre de pièces comme des pièces contrefaites (et non plus seulement des pièces contrôlées). On peut donc s'interroger sur la véritable unité de mesure.**

Enfin, **aucun indicateur ne mesure la productivité physique** de la DMM dans son activité de frappe de monnaie courante, comme par exemple le nombre de pièces d'euros frappées par EPTP, ce qui aurait été judicieux en matière de performance, comme le préconisait déjà le PLF 2006.

**En revanche, la mesure de l'accroissement de la productivité est bien assurée par l'indicateur « Chiffre d'affaires / effectifs »** qui subit la double influence de l'augmentation du chiffre d'affaire et de la réduction des effectifs entraînant **plus du doublement du ratio par rapport à 2005** (263 kilo-euros par ETPT réalisés en 2006, contre 113 kilo-euros par ETPT en 2005).

## **2. Le programme 632 « Activités commerciales » : une mesure de la performance commerciale et financière incomplète**

L'amélioration de la qualité de la production est mesurée par l'indicateur **« Taux de respect des délais de fabrication »**, pour lequel **aucune marge de progression n'est possible** dans le domaine des monnaies métalliques étrangères. En revanche, s'agissant des monnaies de collection, **la légère augmentation du nombre de jours de retard est facilement mesurable.**

L'amélioration du service rendu au client, à travers l'indicateur relatif à la quantité de retours, ainsi que l'amélioration du taux de marge sur les activités commerciales ne peuvent être mesurées, **aucune réalisation pour 2006 n'étant renseignée.**

Par contre, **l'accroissement de la productivité des monnaies de collection en 2006, est bien traduite par l'indicateur « Chiffre d'affaires / effectifs »** qui a subi à la fois une augmentation de 28 % du chiffre d'affaire du secteur et une réduction de 10 % des ETPT. Cet indicateur aurait pu être étendu aux médailles, décorations, bronzes d'art, bijoux et autres objets.

L'amélioration de la gestion de la production en 2006 est, elle aussi, correctement mesurée grâce à l'indicateur **« Stocks de produits finis par rapport au carnet de commande »**. Ainsi, **le pourcentage de stock de monnaies courantes étrangères par rapport aux quantités commandées a été diminué par 5 (de 31 % à 6 %). L'analyse des résultats indique qu'elle a atteint un ratio optimum (inférieur à 10 %).** Celui des monnaies de collection étrangères est passé de 32 % à 26 %. Mais cette amélioration

**pourrait néanmoins être imputable à d'autres phénomènes que la seule bonne gestion des stocks** comme la diminution du nombre de thèmes traités ou encore à une anticipation plus fine du volume potentiel de chaque coupure.

Enfin, votre rapporteur spécial s'était déjà étonné **lors du PLF 2006 de l'absence de certains indicateurs reflétant mieux la performance commerciale et financière du programme**, comme par exemple le pourcentage d'appels d'offre gagnés qui permettrait de traduire le dynamisme et la compétitivité de la Monnaie de Paris sur le secteur des monnaies courantes étrangères, ou encore le nombre de pièces produite par ETPT. Pour toutes les actions du programme, le rapport chiffre d'affaires / dépenses courantes (sans bien entendu que ces informations ne mettent la DMM en difficulté face à la concurrence) serait utile afin d'apprécier la viabilité financière de la Monnaie de Paris.

Ces lacunes sont justifiées, dans l'analyse des résultats, par les retards pris dans la mise en place d'une véritable comptabilité analytique suite au départ des contrôleurs de gestion senior et junior au cours de l'année 2006. De même, les nombreux conflits sociaux connus par la DMM à la veille du changement de statut n'ont pas facilité le travail d'estimation et d'analyse prévisionnelle. La direction de la Monnaie de Paris devra rester vigilante afin que **ce retard ne constitue pas une difficulté dans la visibilité comptable et financière du futur EPIC.**

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur spécial relève que **la viabilité financière future de l'établissement ne constitue pas un réel facteur d'inquiétude à court terme, en dépit de charges importantes qui méritent d'être soulignées.**

Tout d'abord, la **subvention annuelle d'équilibre d'environ 5 millions d'euros**, versée par la DMM au régime spécial de retraite FSPOEIE, en sus des 2,9 millions d'euros de cotisations, grève d'autant les efforts de réduction des coûts salariaux mis en œuvre par celle-ci.

En outre, et en dépit de la réduction des effectifs à 643 ETPT, résultant essentiellement du non-remplacement des départs en retraite, la compétitivité de la Monnaie de Paris semble handicapée par un important **sureffectif persistant**. Le principal défi de la future gestion prévisionnelle des effectifs sera **d'atteindre le plafond optimal d'emplois** (environ 450 ETPT), tout en assurant la conservation des savoir-faire techniques. Les nombreux **départs en retraite de l'horizon 2009-2012 devraient permettre d'atteindre cet optimum** à court terme.

S'agissant du **déficit d'exploitation de 6,5 millions d'euros**, celui-ci n'apparaît pas très préoccupant dans la mesure où une très large part est imputable à une requalification de la valorisation du stock d'outillages donnant lieu à une charge exceptionnelle, sur les conseils de la société extérieure chargée de vérifier la comptabilité.

Interrogé sur **l'équilibre financier du futur EPIC**, M. Dov Zérah, alors directeur des Monnaies et médailles avait estimé que celui-ci pourrait **être atteint en 2009 ou 2010**. Le nouveau directeur, M. Christophe Beaux, nommé le 23 avril 2007, a mis en place une étude stratégique qui constitue un véritable « **business plan** », dans le prolongement de la réorganisation entreprise depuis 2002. En parallèle, **l'Inspection générale des finances a lancé un audit** destiné à définir les orientations optimales de la Monnaie de Paris en vue de lui assurer cette viabilité financière.

S'appuyant sur une estimation à la hausse des commandes publiques, ayant pour conséquence une reprise des activités régaliennes, il y a lieu d'être optimiste sur l'avenir de l'EPIC.



## AUDITIONS DE MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI PORTANT RÈGLEMENT DU BUDGET DE L'ANNÉE 2006

### Mardi 17 juillet 2007

M. Christian ESTROSI, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer .....	543
M. Bernard KOUCHNER, ministre des affaires étrangères et européennes .....	546

### Mercredi 18 juillet 2007

M. Dominique BUSSEREAU, secrétaire d'Etat chargé des transports .....	550
M. Jean-Marie BOCKEL, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie .....	553
M. Hervé NOVELLI, secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur .....	560
M. Xavier DARCOS, ministre de l'éducation nationale .....	563

### Jeudi 19 juillet 2007

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique.....	567
Mme Roselyne BACHELOT-NARQUIN, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports.....	571
M. Luc CHATEL, secrétaire d'Etat chargé de la consommation et du tourisme .....	576



Réunie le **mardi 17 juillet 2007**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que la commission souhaitait faire de l'examen du projet de loi de règlement le moment de « vérité budgétaire », ce qui l'avait conduit à organiser l'audition de neuf ministres en formation dite de « petit hémicycle », soit des auditions ouvertes à l'ensemble des sénateurs, à la presse ainsi qu'au public.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que la commission réfléchissait depuis plusieurs années à l'adéquation de certains régimes fiscaux aux besoins des départements et collectivités d'outre-mer, ce qui avait pu l'amener à formuler plusieurs propositions. Il a évoqué, à ce titre, la question de l'indemnité temporaire de résidence applicable aux retraités de la fonction publique à La Réunion et dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier, se demandant si le secrétariat d'Etat à l'outre-mer en suivait le coût et si des réformes étaient envisagées. Par ailleurs, il a fait état des réflexions de la commission d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer, dont il est membre, réflexions qui le conduisent à proposer un examen rigoureux des dispositifs applicables en outre-mer.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que M. Jean-François Copé, alors ministre en charge du budget, avait diligenté un audit de modernisation sur le thème de l'indemnité temporaire, audit qui avait clairement contesté l'utilité du système.

En ce qui concerne le système de l'indemnité temporaire, **M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, a noté qu'elle concernait 32.000 fonctionnaires, pour un coût de 250 millions d'euros en 2005, et qu'elle était en progression de 20 à 25 millions d'euros par an. Il a cependant observé que l'opinion publique locale était extrêmement sensible à ce sujet, relevant au passage une confusion entre la question des sur-rémunérations, qui n'étaient en aucun cas concernées, et la question des compléments de retraite. Il a préconisé une approche respectueuse des personnes et de ces collectivités, ce qui supposait de ne pas porter brutalement atteinte à des situations acquises. Il a plaidé pour un rééquilibrage des politiques en outre-mer, moins axé sur le soutien à la consommation et plus sur l'attractivité et la compétitivité des territoires. Il s'est donc déclaré prêt à étudier toutes les situations liées aux revenus en outre-mer, mais à condition que les départements et collectivités ne soient, en aucun cas, perdants.

**M. Claude Lise, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques**, a exposé la situation du logement social en outre-mer, rappelant les conclusions du contrôle budgétaire mené, en ce domaine, par le rapporteur spécial, M. Henri Torre. Il a décrit une situation de crise, observant que les crédits de paiement stagnaient depuis 2005 et que les autorisations d'engagement étaient moins importantes, ce qui avait conduit, en

Martinique, à une diminution du nombre de logements construits. Il a rappelé les engagements pris par le Premier ministre, en octobre 2006 : combler la dette avant mars 2007, débloquer 120 millions d'euros sur trois ans et organiser une conférence nationale sur le logement. Il a reconnu que le premier engagement avait été tenu, mais grâce à l'utilisation anticipée de crédits de l'année 2007. Il a déploré, en revanche, que, sur les 120 millions d'euros promis, seuls, 13 millions d'euros de crédits de paiement aient été réellement engagés et interrogé le secrétaire d'Etat sur les mesures qu'il envisageait pour l'année 2008. Enfin, en ce qui concerne la conférence nationale, il a souhaité être informé des conclusions du groupe de travail mis en place, remarquant qu'il y avait un doute sur l'imputation des crédits consacrés au logement outre-mer en 2008, qui pourraient être intégrés au ministère en charge du logement.

**M. Christian Estrosi** a souscrit aux propos du rapporteur pour avis, indiquant qu'il s'agissait du sujet le plus préoccupant en outre-mer. Il a fait état d'une amélioration de la situation budgétaire, indiquant que la dette avait été, en grande partie, résorbée. Pour l'année 2007, il a rappelé que les crédits de paiement s'élevaient à 207 millions d'euros et les autorisations d'engagement à 270 millions d'euros, ce qui représentait un progrès vers un meilleur ajustement des crédits de paiement aux autorisations d'engagement. En ce qui concerne la réintégration des crédits du logement au sein du ministère du logement, il a affirmé qu'il n'y était pas favorable, compte tenu de l'efficacité des services du secrétariat d'Etat dans le secteur, dressant un bilan de son action qui montrait, notamment, que le nombre de logements sociaux avait progressé en outre-mer de 2,2 % par an en moyenne, contre 1 % en métropole. Il a enfin annoncé que les propositions du groupe de travail devraient déboucher sur un projet de loi de programme pour l'outre-mer, qui ferait l'objet d'une large concertation, dès le mois de septembre 2007. Il a indiqué que le logement constituait un axe fort de ce projet de loi avec pour priorité, notamment, une réorientation de la défiscalisation vers le logement social et une meilleure prise en compte de la rareté du foncier.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que la commission chargée d'évaluer la loi de programme pour l'outre-mer avait émis le souhait de disposer d'indicateurs précis d'utilisation de la dépense fiscale, qui feraient le point sur l'arbitrage entre investissements productifs et investissements d'intérêt général.

**M. Christian Estrosi** a indiqué que les grands axes du projet de loi avaient été tracés par le Président de la République et qu'il veillerait à éviter de superposer des dispositifs qui pourraient s'avérer concurrents.

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales**, a relevé que le niveau des prix en outre-mer restait préoccupant, exprimant le souhait que l'observatoire des prix, qui avait été installé la semaine précédente à La Réunion, soit en mesure d'étudier le coût des transports.

**M. Christian Estrosi** a indiqué accorder une grande attention au coût du fret, qui déterminait largement le niveau des prix, relevant à ce propos que des comportements abusifs dans le domaine des transports avaient été constatés et conduisaient à une réelle inéquité au détriment des populations d'outre-mer. Cette inéquité est, par ailleurs, renforcée par d'autres anomalies, comme le prix des communications téléphoniques ou l'absence, à la différence de la métropole, de télévision numérique terrestre.

**M. Christian Cointat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, s'est interrogé sur trois points :

- d'une part, la question du « plan Guyane », doté de 152 millions d'euros sur deux ans. Le rapport annuel de performances de la mission « outre-mer » montre une forte sous-consommation des crédits engagés, à hauteur de 6,2 millions d'euros, contre 22 millions d'euros prévus ;

- d'autre part, il s'est interrogé sur la nature des subventions accordées à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui s'élevaient à environ 2,5 millions d'euros, notant que 400.000 euros étaient nécessaires aux réparations dans le port de Miquelon ;

- enfin, le financement des projets de recherche dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui ne représentait que 30.000 euros en 2006, ce qui lui paraissait faible.

Il a évoqué, par ailleurs, la création par la loi organique du 21 février 2007 des collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, exprimant le souhait que le secrétaire d'Etat y accorde une attention toute particulière.

En ce qui concerne le « plan Guyane », **M. Christian Estrosi** a rappelé les conditions de mise en œuvre de cette dotation, indiquant que certains crédits avaient été difficiles à engager compte tenu des délais, mais qu'ils pourraient être très rapidement utilisés. Les subventions exceptionnelles à Saint-Pierre-et-Miquelon ont été utilisées pour faire face à un important déficit de la section d'investissement de la collectivité, qui avait conduit la chambre territoriale des comptes à proposer l'adoption d'un plan de redressement en 2007. Il a rappelé, par ailleurs, que les projets scientifiques dans les TAAF sont soumis au ministère et que les financements étaient alors fonction de leur intérêt. Il a indiqué que le secrétariat d'Etat serait pleinement associé à la conférence sur l'environnement qui aurait lieu au mois de septembre 2007 sous l'égide du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, M. Jean-Louis Borloo, observant qu'un des six groupes thématiques se tiendrait en outre-mer. Il a enfin fait valoir sa volonté d'accompagner les deux nouvelles collectivités dans leur développement.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est inquiété du niveau de la dette accumulée par le secrétariat d'Etat auprès des organismes sociaux, indiquant qu'elle s'était creusée de 235 millions d'euros en 2006 et qu'elle pourrait

prochainement atteindre 1 milliard d'euros, qualifiant cette situation de « bombe budgétaire ».

**M. Christian Estrosi** a approuvé ces propos, notant qu'un point précis avait été fait avec le contrôleur budgétaire et financier du ministère et qu'il espérait pouvoir mettre en place des crédits adaptés, notamment en rationalisant les dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

**M. Serge Larcher** a exprimé sa satisfaction de voir la question du logement en passe d'être traitée. Il a cependant évoqué la question des contrats aidés, qui ne pouvaient actuellement être signés, faute de crédits.

**M. Christian Estrosi** a fait état de son souhait de recentrer l'action du ministère vers le logement et l'aménagement du territoire, faisant valoir qu'il appartiendrait au ministère de l'emploi de prendre ses responsabilités dans la gestion et le financement des emplois aidés.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes**.

**M. Jean Arthuis, président**, a introduit l'audition en soulignant le souci constant de la commission d'exercer pleinement ses prérogatives de contrôle de l'action du gouvernement, relevant que l'exécution budgétaire devait refléter la « vérité budgétaire ».

**M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes**, en réponse à une question de M. Philippe Marini, rapporteur général, relative à la politique menée en matière de ressources humaines, s'agissant notamment du statut des personnels en contrat local, a confirmé le caractère précaire et hétérogène de la situation des quelque 6.000 personnels employés sous les divers régimes locaux. Il a précisé qu'une proportion importante de ces agents étaient des Français et a souscrit au souhait du rapporteur général d'organiser une réflexion sur l'harmonisation de leur statut social et fiscal, tout en appelant de ses vœux, à cet effet, une vraie « autonomie budgétaire » des postes diplomatiques.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a appelé l'attention du ministre sur la politique immobilière du Quai d'Orsay. Il s'est ému des conditions financières d'implantation de la Maison de la francophonie, dans l'immeuble actuellement occupé par le ministère de l'écologie, rue de Ségur, en dénonçant le coût excessif du projet estimé à une perte de loyers de 420 millions d'euros cumulés sur 30 ans et un coût d'investissement passant de 25 millions à 80 millions, puis 120 millions d'euros selon les dernières estimations. Rappelant l'enquête menée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances relative à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), auquel la maîtrise d'ouvrage a été confiée, et les dysfonctionnements que connaissent les projets menés par cet organisme, il a souhaité connaître la position de M. Bernard Kouchner sur la

possibilité de s'orienter vers d'autres choix tels que la recherche d'un autre emplacement ou la vente du bâtiment.

**M. Bernard Kouchner** a rappelé que ce projet de regroupement des opérateurs francophones, actuellement dispersés en sept sites, répondait à un vœu de l'ancien Président de la République. Il a justifié le coût des travaux par l'obligation de désamianter les locaux et par la contrainte financièrement encore plus élevée d'une installation dans un immeuble neuf. Tout en s'interrogeant sur la possibilité de trouver un autre lieu, il a insisté sur le nécessaire déménagement du ministère de l'écologie pendant la durée des travaux. Il a admis que cet immeuble situé avenue de Ségur ne présentait pas que des qualités, notamment fonctionnelles et esthétiques, et annoncé que le dossier ferait l'objet d'une étude plus approfondie.

**M. Bernard Kouchner** a reconnu que seuls 3 projets sur 15 gérés par l'EMOC s'étaient déroulés conformément aux délais, rappelant toutefois que la gestion de ce dossier relevait du ministère des finances.

En réponse au souhait de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, de voir clarifiée l'opération de regroupement du ministère des affaires étrangères dans un objectif d'amélioration du service rendu et de réduction des coûts, M. Bernard Kouchner, après un rappel de la succession des projets de relocalisation du ministère, a montré son attachement à la conservation du Quai d'Orsay dans son parc immobilier. Il a annoncé la réalisation prochaine du projet d'implantation du ministère sur 3 sites : La Courneuve pour les archives, le site rénové de l'Imprimerie nationale, dès avril 2008, et le Quai d'Orsay pour les services. Il a souligné que cette opération, validée par Bercy, serait équilibrée par la vente du centre de conférence internationale situé avenue Kléber, des immeubles de la rue Monsieur et du boulevard Saint-Germain, et participerait au désendettement de l'Etat à hauteur de 15 % du montant total de l'opération.

**M. Jean Arthuis, président**, a évoqué la cession de l'immeuble détenu par la société anonyme à capitaux publics Imprimerie nationale au fonds d'investissement Carlyle pour un montant de 85 millions d'euros, puis les conditions du rachat par l'Etat pour un montant de 325 millions d'euros. M. Bernard Kouchner a rappelé la qualité remarquable des travaux effectués, tout en reconnaissant que la plus-value réalisée pouvait paraître élevée, même dans le contexte de flambée des prix dans le marché parisien.

**M. David Assouline, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, tout en se félicitant du bon niveau d'exécution du budget 2006, s'est ému de la dispersion des crédits relatifs au programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Il a jugé regrettable le transfert de ces crédits vers le programme n° 209 « Solidarité avec les pays en développement » de la mission « Aide publique et développement ». Il s'est élevé contre le transfert des crédits relatifs à l'audiovisuel extérieur de la mission « Action extérieure de l'Etat » vers la mission « Médias » qui relève du ministère de la culture. Il a

jugé, à cet égard, que l'affectation au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », relevant du ministère des affaires étrangères, des crédits relatifs à TV5 Monde ou RadioFrance internationale serait plus pertinente pour le rayonnement de la France à l'étranger.

**M. Bernard Kouchner** a reconnu que le transfert de crédits du programme 185 vers le programme 209 n'est pas en soi justifié même lorsque cette aide culturelle concerne les pays en voie de développement. Tout en regrettant la faiblesse du niveau des crédits de l'aide au développement en 2006, de l'ordre de 0,46 % du PIB, encore loin de l'objectif de 0,70 %, il a évoqué la nécessité de renforcer la ligne budgétaire dédiée à l'aide aux pays émergents.

En réponse à M. David Assouline qui s'est interrogé sur la possibilité de « rapatrier » au ministère des affaires étrangères les crédits de la nouvelle chaîne France 24 comme de l'ensemble des médias français diffusés à l'étranger, **M. Bernard Kouchner**, tout en rappelant l'extrême difficulté de réaliser une fusion entre une chaîne multinationale (TV5 Monde) avec une chaîne en partenariat public-privé (France 24), a fait valoir qu'un groupe de travail avait engagé une réflexion sur la constitution d'un ensemble plus cohérent, dossier qui pourrait être confié au ministère des affaires étrangères et européennes.

**M. Charles Josselin** a exprimé sa crainte de voir grandir la tentation de convertir les crédits « sorties de crise » qui relèvent de l'aide au développement vers des opérations de maintien de la paix. Il s'est inquiété de l'augmentation du coût de ces opérations, qui devrait faire l'objet d'une évaluation préalable avant tout engagement de la France. Il a également rappelé le caractère néfaste des effets d'annonce des conférences des donateurs, les sommes décaissées n'étant jamais à la hauteur des promesses. Sur ce point, M. Jean Arthuis, président, a insisté sur le nécessaire respect par la France de ses engagements internationaux.

**M. Bernard Kouchner** a rappelé que les opérations de maintien de la paix effectuées dans le cadre de l'ONU étaient financées par cette dernière. Il a évoqué une piste de réflexion, qui consisterait à mobiliser les crédits du fonds européen de développement au profit des opérations « maintien de la paix ». Il a insisté sur le bilan positif des actions menées par la France dans le cadre des opérations du maintien de la paix, mais a reconnu que de nombreux points ne pouvaient être maîtrisés, notamment la durée de ces opérations, ainsi que le sérieux des promesses de dons. Au titre des engagements internationaux de la France, et en réponse à M. Jean Arthuis, président, il a indiqué que la sous dotation actuelle de 200 millions d'euros devait être résorbée. Il a fait part de son accord total avec M. Jean Arthuis, président, quant à la nécessité d'une remise à niveau intégrale de nos contributions internationales, ce qui était une question de sincérité et de crédibilité. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un des enjeux de la préparation du projet de loi de finances pour 2008 en ce qui concernait la mission « Action extérieure de l'Etat ».

**M. Louis Duvernois** a posé la question du financement et de l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, en regrettant l'insuffisance des crédits accordés (376 millions d'euros) pour faire face à l'augmentation prévue du nombre d'élèves (5.000 élèves supplémentaires pour la rentrée 2006). Il a ensuite déploré les difficultés de mise en œuvre du nouvel établissement public CulturesFrance, ainsi que l'éclatement de ses crédits entre les ministères de co-tutelle que sont le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture.

**M. Bernard Kouchner** a fait le constat d'un manque évident de crédits, qui justifie le lancement d'une politique de recherche de partenariats locaux avec le secteur privé et l'éducation nationale. Il a rappelé que la gratuité de l'inscription dans le cycle secondaire des établissements relevant de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (l'AEFE) représentait un coût de 100 à 120 millions d'euros. S'agissant du lancement de CulturesFrance, il a souligné, qu'en raison de son statut privé, la recherche de cofinancement avec les collectivités territoriales avait permis de dégager en 2007 une économie de 150.000 euros. Tout en constatant la vacance de la présidence de cet établissement, il a indiqué que le ministère des affaires étrangères définirait, dans de très brefs délais, de nouveaux objectifs. En réponse à l'interrogation de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial qui s'est inquiété de constater que 40 % du budget de CulturesFrance étaient attribués à des activités réalisées sur le territoire national, M. Bernard Kouchner a reconnu que l'utilisation de ces crédits devrait être orientée vers des actions culturelles situées à l'étranger.

**M. André Ferrand**, regrettant le mauvais signal donné par la France au travers de la réduction du budget de l'aide publique au développement de 0,46 % à 0,44 % du PIB, a mis en lumière le rôle remarquable que remplissent bénévolement les consuls honoraires. Il a souhaité que le ministère des affaires étrangères se penche sur une revalorisation de leur statut et l'élaboration d'une stratégie émanant de ce réseau consulaire.

**M. Bernard Kouchner** a indiqué que l'objectif d'augmentation du budget de l'aide au développement à hauteur de 0,70 % du PIB avait été fixé en 2003 pour 2012. Dans cette perspective, il a appelé de ses vœux le soutien de la représentation nationale. S'agissant des 1.000 consuls honoraires qui composent un réseau efficace et peu coûteux, il a rendu hommage à leur action, accueillant favorablement une évolution de leur statut et de leur rôle. Il a souhaité élargir le champ de la réflexion en abordant la question du regroupement des moyens des pays partenaires de l'espace Schengen pour améliorer le service rendu. Il a annoncé une réforme des méthodes de gestion, notamment dans l'attribution des visas, utilisant les nouvelles technologies. Il a affirmé qu'il considérait son ministère comme devant être « le ministère de la mondialisation ».

**M. Jean Arthuis, président**, a fait état de son inquiétude quant à la gestion de l'Institut du monde arabe, et a souhaité connaître la position de son ministre de tutelle.

**M. Bernard Kouchner** a réaffirmé le soutien du ministère des affaires étrangères à l'Institut du monde arabe, institution « unique » et lieu incontournable de rencontre des cultures. Il a rappelé que le concours des pays arabes partenaires avait permis de réunir un fonds de roulement de 38 millions d'euros et que 47 % des dépenses s'étaient effectuées en fonds propres sur l'exercice 2006. Il a jugé nécessaire de maintenir cet institut sous la tutelle de son ministère.

\* \* \*

Réunie le **mercredi 18 juillet 2007**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, puis de **M. Denis Badré, vice-président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports**.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que le secteur des transports était bien connu du ministre en raison de ses anciennes fonctions ministérielles.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a interrogé le ministre sur le permis de conduire à un euro par jour. Les bénéficiaires étaient estimés à 160.000 par le projet annuel de performances de 2006. Ils ont été, en réalité, moins de 80.000. Il a souhaité connaître les raisons de cet échec et les objectifs retenus pour 2007.

**M. Dominique Bussereau** s'est tout d'abord félicité de la procédure mise en œuvre par la commission et de l'intérêt ainsi porté à l'examen du projet de loi de règlement. S'agissant du permis de conduire à un euro, il a reconnu son échec, le système de cautionnement mis en œuvre ne bénéficiant qu'aux plus favorisés, alors que le coût actuel du permis de conduire est excessif pour les familles modestes. Il a indiqué que deux voies d'amélioration étaient en cours d'examen. La première consiste à généraliser l'expérience de la ville de Carcassonne, qui propose des travaux d'intérêt général payés en heures de conduite. Il a annoncé que des négociations étaient en cours avec l'Association des maires de France (AMF) pour généraliser ce dispositif. La seconde consiste à mettre en œuvre un portage par la Caisse des dépôts et consignations, qui se rembourse sur les journées de réductions de temps de travail (RTT) non accomplies par les jeunes salariés.

Il a jugé très préoccupant le prix élevé du permis de conduire, alors que 35.000 jeunes conduisent sans permis pour des raisons financières.

En réponse à **M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, qui l'interrogeait sur le taux de consommation, particulièrement faible, des autorisations d'engagement du programme « Sécurité routière », **M. Dominique Bussereau** s'est engagé à apporter ultérieurement des précisions écrites.

Il lui a également indiqué que la question du transfert de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, aux responsables des différents programmes de la mission « Transport », alors que l'ensemble des moyens de gestion est centralisé dans le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement », était indissociable d'une réflexion sur la gestion des directions départementales de l'équipement.

Il a également évoqué la question d'une modification de la tutelle du programme « Météorologie » pour tenir compte des observations de la Cour des comptes, qui a estimé qu'elle ne devait pas être confiée au Président de l'Etablissement public Météo-France.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, s'est inquiété de l'évolution des recettes des redevances pour les prestations de contrôles techniques effectuées par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), dont la montée en puissance devait conduire à une baisse des tarifs de la taxe d'aviation civile (TAC).

**M. Dominique Bussereau** a rappelé que cette redevance avait été instituée par la loi de finances rectificative pour 2004, que les textes d'application sont intervenus en 2005 et l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2006. Toutefois, un moratoire a été décidé et les premières redevances n'ont été perçues qu'en 2007. Le projet de loi de finances pour 2006 prévoyait 35 millions d'euros de recettes et la réalisation a été de 15,5 millions d'euros. Pour 2007, la prévision de recettes, fixée initialement à 35 millions d'euros et ramenée ensuite à 30 millions d'euros, sera sans doute atteinte.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, s'est ensuite interrogé sur le programme « Passifs financiers ferroviaires », qui retrace la contribution de l'Etat à la résorption de la dette de Réseau ferré de France (RFF) et de la SNCF. Il a indiqué que la commission regrettait qu'aucune information chiffrée sur les premiers résultats de l'indicateur relatif au coût moyen du stock de dette ne figurât dans le rapport annuel de performances.

**M. Dominique Bussereau** a reconnu qu'aucune évaluation de performance n'avait été inscrite en 2006 dans ce programme. Il a fait observer qu'un indicateur avait été intégré au projet annuel de performances de 2007. Il s'est engagé à ce que, pour 2008, un nouvel indicateur, mesurant l'écart entre la dette des opérateurs et la dette de l'Etat, soit proposé au Parlement. Cet indicateur portera sur les coûts de gestion et aussi sur la solidité du lien unissant l'Etat et les opérateurs.

Il a reconnu que les discussions avec le ministère du budget pour la préparation du projet de loi de finances concerneraient pour l'essentiel les dettes de RFF et de la SNCF, ainsi que les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité que le ministre procède à une évaluation de l'AFITF au bout de trois années de fonctionnement. Il s'est déclaré préoccupé de l'avenir de son financement, compte tenu des efforts de

rigueur qui devront être accomplis pour la loi de finances 2008. Il s'est inquiété aussi de son mode de fonctionnement interne et des difficultés rencontrées dans la nomination d'un nouveau secrétaire général.

**M. Dominique Bussereau** a rappelé que grâce aux ressources pérennes qui lui sont attribuées et aux 4 milliards d'euros reçus à la suite de la privatisation des sociétés d'autoroutes, l'AFITF avait financé des opérations d'infrastructures d'importance historique, parmi lesquelles il a cité la réalisation simultanée de trois lignes TGV.

L'Agence a aussi été mise à contribution sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions. Il a déclaré qu'il s'efforcera d'obtenir un financement minimum de 2 milliards d'euros en 2008, sachant que cette année correspond à la dernière tranche des ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes. Il a ensuite proposé, comme nouvelle ressource pour l'AFITF, les péages qui pourraient être acquittés par les poids lourds et les autocars utilisant les autoroutes non concédées et les grands axes routiers nationaux et départementaux à grand trafic. Il a estimé que ce péage, inspiré de l'expérience alsacienne, pourrait rapporter 800 millions d'euros par an, une partie étant reversée aux collectivités territoriales.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, il a toutefois précisé que ce système ne pourrait être opérationnel que dans un délai minimum de deux ans. Dans cet intervalle, l'AFITF pourrait être autorisée à emprunter, contrairement à la règle actuelle. Malgré les difficultés d'une négociation avec les transporteurs routiers, il a jugé que cette piste était la plus intéressante et la plus pérenne.

**M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques**, s'est inquiété également du mode de financement de l'AFITF, souhaitant qu'il s'appuie sur l'assiette la plus large possible. Il a proposé la création d'un groupe de travail associant la commission des affaires économiques et la Délégation à l'aménagement du territoire.

**M. Dominique Bussereau** s'est félicité de cette initiative. Il a souhaité que soient associés également les collectivités territoriales et les professionnels. Il a envisagé une augmentation du nombre des élus présents au sein des instances de l'AFITF.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué son accord de principe à la création d'un tel groupe de travail inter-commissions sur le financement des infrastructures.

**M. Philippe Adnot** a proposé que l'apprentissage du code de la route soit intégré dans les programmes dès le collège et le lycée, considérant que ce serait un élément de baisse des coûts du permis de conduire et d'augmentation de la sécurité routière. Il a aussi regretté la fin de l'apprentissage du permis de conduire dans le cadre du service militaire. S'agissant de la SNCF, il a considéré que sa politique était « de tout faire pour le TGV », au détriment de la qualité du reste du réseau.

**M. Jean Arthuis, président**, a déploré l'échec du département fret de la SNCF.

**Mme Marie-France Beauvils** s'est associée à cette remarque en s'appuyant sur l'audit 2006 du fret, réalisé par la SNCF, qui souligne l'insuffisante qualité des infrastructures. Elle a regretté cette évolution, qui est contraire à l'objectif de réduction de l'ampleur de la circulation des poids lourds sur certaines dessertes.

**M. Dominique Bussereau** a reconnu les déficiences de la ligne Paris Troyes Bâle, dont les utilisateurs se préoccupent tout particulièrement compte tenu de l'ouverture des TGV Est et TGV Rhin-Rhône. Il a rappelé les engagements de l'Etat en matière de desserte au-delà de Troyes et en faveur d'une électrification de la ligne jusqu'à Troyes. Il a souligné que le fret était le « point faible » de la SNCF et précisé que le Président de la République s'était déclaré pour un report modal en faveur de la voie fluviale, du ferroviaire et des autoroutes de la mer. Il a souligné les difficultés rencontrées par les entreprises qui « vont vers la route » du fait de l'absence d'offre de fret, ainsi que les risques pris par la SNCF, qui perd des parts de marché dans un contexte de libéralisation et de concurrence. Il s'est prononcé en faveur d'un développement des opérateurs de proximité afin de faciliter le trafic de wagons isolés.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, qui a déploré les déficiences de la SNCF dans l'information des clients en cas d'incident, **M. Dominique Bussereau** a reconnu les insuffisances de la SNCF dans la gestion des crises. Revenant sur certains incidents récents, il a annoncé qu'il avait demandé un audit de toutes les locomotives diesel chargées des dépannages des rames TGV.

**M. Michel Charasse** a souhaité que la SNCF réalise des progrès en matière d'information et d'accompagnement des voyageurs en cas d'incident.

**M. Jean Arthuis, président**, a précisé que le principal défaut était le manque d'information entre les services d'intervention de la SNCF et les contrôleurs eux-mêmes, dont il a tenu à souligner la courtoisie.

**M. Jean Boyer** s'est inquiété des conditions dans lesquelles sont transportés, par le fret ferroviaire, le fourrage et le bois.

**M. Dominique Bussereau** a estimé qu'une grande partie des difficultés vient de l'absence de dialogue entre les personnels techniques et les personnels commerciaux. Revenant sur l'incident intervenu récemment sur une ligne desservant la gare du Nord, il a regretté qu'un accord n'ait pas pu être trouvé pour utiliser les autobus, compte tenu de la proximité entre le lieu de la panne et Paris. Il s'est déclaré prêt à faire étudier des systèmes plus souples pour le transport du fourrage par voie ferroviaire.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie**.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement »**, a considéré que le ministre n'était certes pas responsable de l'exécution de la loi de finances pour 2006, mais que la continuité de la République prévalait. Il a formulé trois questions sur des « anomalies » du projet de loi portant règlement du budget de l'année 2006.

Il a constaté, en premier lieu, que la quote-part de subvention à l'organisme CulturesFrance, imputée en 2006 sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », s'était révélée supérieure de 13,1 % à la dotation budgétée en loi de finances initiale. Il s'est demandé si cette évolution n'avait pas eu pour objet de compenser par anticipation la réduction de crédits de 500.000 euros de la subvention pour 2007, adoptée par le Sénat afin de tenir compte de l'accroissement du mécénat et de renforcer les gains de productivité auxquels la fusion de l'Agence française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française devait contribuer (ADPF).

Puis il s'est interrogé sur le maintien du périmètre large de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), et plus particulièrement sur l'inclusion de pays émergents tels que l'Afrique du Sud et le Vietnam, voire d'un pays pauvre tel que le Mozambique, où il avait pu constater, à l'occasion d'une mission de contrôle réalisée en juillet 2006, que les projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) étaient en voie d'achèvement.

Il a enfin précisé que la contribution de solidarité sur les billets d'avion, en grande partie affectée au fonds fiduciaire dédié à l'achat de médicaments (UNITAID), avait rapporté 45 millions d'euros sur le second semestre 2006, soit un montant nettement inférieur à celui escompté (70 millions d'euros en 2006 et 200 millions d'euros en année pleine). Un prélèvement de 10 % sur cette taxe devait également contribuer, à compter de 2007, au financement de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm). Il a donc souhaité connaître l'affectation précise du produit de la taxe en 2006, qui n'était pas précisée dans le rapport annuel de performances, et a renouvelé ses doutes sur le caractère suffisant du prélèvement pour financer, en 2007, la première annuité de l'émission obligataire de l'IFFIm.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie**, a indiqué que l'augmentation des ressources globales de CulturesFrance en 2006 était liée au changement de périmètre intervenu et consolidait donc les subventions accordées à l'AFAA et à l'ADPF. Il a ajouté que 300.000 euros avaient été reportés en fin d'exercice 2005, pour des paiements au profit de projets du FSP, et que 300.000 euros avaient fait l'objet d'un dégel, antérieur au vote par le Sénat de la réduction de crédits.

Puis il a confirmé, en réponse à une question de M. Jean Arthuis, président, que l'autorisation parlementaire et l'adoption d'une réduction de la subvention à CulturesFrance avaient bien été respectées.

Concernant le périmètre de la ZSP, il a souligné la nécessité de mieux concentrer l'aide française pour en accroître l'efficacité dans un cadre budgétaire contraint, et a estimé que la sortie d'un pays de ce champ pouvait aussi témoigner d'une certaine réussite en matière de développement.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé s'il était encore justifié d'aider un pays tel que la Chine, qui bénéficiait d'un excédent commercial élevé et d'abondantes réserves en devises.

Après s'être félicité du récent contrôle que M. Michel Charasse, rapporteur spécial, avait réalisé sur l'Agence française de développement (AFD) en Chine, **M. Jean-Marie Bockel**, a reconnu que les modalités d'action et la stratégie de l'AFD en Chine devraient faire prochainement l'objet d'un examen approfondi. Il a ajouté que l'on pouvait concevoir une sortie progressive de l'Afrique du Sud et du Vietnam de la ZSP.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement »**, a estimé que la nouvelle approche de la coopération au Vietnam devait être coordonnée avec celle des autres bailleurs, et dès lors, intervenir d'ici à 2011, soit la date d'entrée prévue de ce pays dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

**M. Jean-Marie Bockel** a ensuite indiqué qu'il avait été associé, en tant que président de l'Association des maires de grandes villes de France, à la réflexion sur le partenariat UNITAID. Il a précisé que le produit de 45 millions d'euros, perçu par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) entre le 1er juillet 2006 et le 25 janvier 2007, avait été affecté, pour 35 millions d'euros, directement à UNITAID, à l'AFD à hauteur de 5 millions d'euros, et pour le solde, mis en réserve pour le remboursement en 2007 de la première annuité de l'emprunt levé par l'IFFIm. Il a également expliqué l'important écart entre la prévision et l'exécution en 2006 par trois facteurs : un décalage de deux mois entre les vols aériens et la perception de la taxe correspondante, soit seulement quatre mois de perception effective au titre de l'exercice 2006 ; l'inertie de certaines compagnies aériennes dans la mise en place du dispositif et la fraude constatée lors des transits sur le territoire de l'Union européenne ; et enfin, des erreurs d'estimation du produit de la taxe.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement »**, a admis de telles approximations lors de la première année de mise en place de cette nouvelle taxe. Il a rappelé que celle-ci avait suscité d'abondants débats comme le scepticisme de la commission sur ses modalités plutôt que sur son objet. Il a appelé les services de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) à faire en sorte que la recette perçue soit la plus proche possible des estimations, faute de quoi le solde risquerait, selon lui, d'être prélevé sur les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

**M. Jean-Marie Bockel** a rappelé que la contribution de solidarité sur les billets d'avion était perçue par la DGAC, mais que ses propres services n'en seraient pas moins vigilants, d'autant que la France s'était engagée auprès

de l'Organisation mondiale de la santé sur des montants correspondant aux estimations. Puis, en réponse à une observation de M. Jean Arthuis, président, sur la nécessité de veiller à ce que le trafic aérien ne soit pas délocalisé hors du territoire français, il a confirmé que les premiers mois de mise en œuvre de la taxe ne semblaient pas avoir exercé d'impact réel sur le volume de trafic.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, s'est réjoui de la présence du ministre et a regretté que la coopération et la francophonie fussent associées, faisant courir le risque que la francophonie passe finalement au second plan, alors qu'il s'agissait, selon lui, de deux métiers très différents. Abordant le plan de relance de la francophonie, il a rappelé que la France s'était engagée, lors du sommet de Beyrouth d'octobre 2002, à augmenter de 20 millions d'euros son financement de la francophonie multilatérale, dont 10 millions d'euros au profit des bourses de mobilité octroyées par l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), dont l'aspect politique revêtait, à ses yeux, une grande importance. Il a déploré que le financement de ces bourses en 2006 ne figure pas explicitement dans la justification au premier euro de l'action 3 du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ». Il a donc sollicité des précisions sur ce point.

**M. Jean-Marie Bockel** a souligné la pertinence des bourses de l'AUF, qui concourait, au même titre que les autres types de bourses octroyées par la France, au rayonnement de la francophonie. Il a précisé que l'action 5 du programme 209 avait contribué au financement des bourses de mobilité à hauteur de 9,55 millions d'euros, soit 10 millions d'euros, minorés de la réserve légale de 5 %. Il a souligné que l'engagement financier relatif à ces bourses était chaque année difficile à tenir, mais n'en était pas moins respecté.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, a constaté qu'il était « de bon ton » de considérer la francophonie comme dispendieuse, mais que l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) avait entrepris de réels efforts d'amélioration de sa gestion et qu'un nouvel administrateur avait été nommé début 2006. Il s'est demandé dans quelle mesure la DGCID avait accompagné cette évolution.

**M. Jean-Marie Bockel** a indiqué qu'il avait découvert le fonctionnement de l'OIF à l'occasion d'un récent déplacement à Libreville, et que son administrateur effectuait un travail sérieux, dont témoignait une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement, notamment celles de voyages et de missions de consultants. Il a également relevé la diminution de la subvention octroyée par les membres de cette organisation (au premier rang desquels la France), dont le montant était revenu de 88 millions d'euros en 2006 à 77,8 millions d'euros en 2007. Il a jugé que l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement, qui représentaient encore 36 % du budget de l'OIF, devait cependant être poursuivi, en particulier sous l'impulsion de la France.

Evoquant ses récentes observations quant au coût élevé des travaux dans les futurs locaux de la Maison de la francophonie, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat »**, a précisé qu'il ne remettait pas en cause la décision politique de regroupement et de relocalisation de l'ensemble des institutions de la francophonie, mais contestait les dérives financières de l'estimation du coût des travaux nécessaires à la future installation, passée de 35 millions d'euros à 80 millions d'euros fin 2006. Cette estimation ne comprenait pas le coût du déménagement des services du ministère de l'écologie et du développement durable, co-occupant de l'immeuble situé avenue de Ségur, dont les évaluations étaient divergentes, mais étaient au minimum de 40 millions d'euros. Il a estimé qu'une évaluation plus sérieuse, dès l'origine, du coût global de l'installation de la Maison de la francophonie, notamment des travaux de désamiantage et de changement des fenêtres, aurait dû être possible et aurait sans doute conduit à choisir une autre implantation.

Il a ajouté que la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'opération avait été confiée à l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), placé sous la tutelle du ministère de la culture et dont la lenteur des travaux avait récemment fait l'objet de critiques de la Cour des comptes dans une enquête réalisée à la demande de la commission. Il s'est également demandé s'il n'eût pas été plus opportun de vendre l'immeuble de l'avenue de Ségur au prix du marché et d'utiliser le produit de cette cession pour mettre un autre bâtiment à la disposition de la Maison de la francophonie.

**M. Jean-Marie Bockel** a reconnu que le rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » assumait pleinement sa fonction de contrôle. Après que M. Jean Arthuis, président, eut souligné que le travail des rapporteurs spéciaux consistait à « mettre sous tension » les ministères, il a déclaré ne pas être en mesure de confirmer si une évaluation plus conforme à la réalité aurait pu conduire à prendre une décision différente. Il a ajouté que les normes de désamiantage avaient heureusement été modernisées, ainsi qu'il avait pu le constater en tant qu'élus local, et conduisaient logiquement à réviser à la hausse les coûts correspondants.

Puis, après que **M. Jean Arthuis, président**, eut rappelé que l'implantation envisagée représentait 11.000 mètres carrés pour seulement 327 collaborateurs, il a souligné que l'OIF participerait à la dépense, vraisemblablement à hauteur de 12 millions d'euros, dans la continuité du mouvement engagé de rationalisation de sa gestion. Il a déclaré ne pas savoir si le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et l'Organisation internationale de la Francophonie relatif à la mise à disposition de locaux pour installer la Maison de la francophonie à Paris pourrait être examiné d'ici à la fin de la session extraordinaire, ni si le ministère de l'écologie et du développement durable avait vocation à réintégrer l'immeuble de l'avenue de Ségur à l'issue des travaux. Une réponse négative sur ce second point pourrait, le cas échéant, conduire à réexaminer l'hypothèse d'une installation de la Maison de la

francophonie dans ces locaux. En réponse à une question de M. Jean Arthuis, président, sur la perspective d'une autre implantation, il a déclaré qu'une telle décision ne dépendait pas de lui.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement »**, a fait part de son mécontentement quant à l'implantation envisagée et a estimé que l'immeuble était trop vaste au regard du nombre de personnels concernés. Il a considéré qu'il était nécessaire que le ministère responsable envisage une autre solution.

**M. Jean-Marie Bockel** a indiqué que le ministre des affaires étrangères et l'OIF étaient associés à la résolution du problème de l'installation de la Maison de la francophonie, et que les parties prenantes avaient bien conscience des incertitudes entourant l'éventuelle réintégration des services du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat »**, a déclaré apprécier cet esprit d'ouverture et de clarté, et a relevé que le Président de la République avait explicitement demandé au gouvernement d'expertiser la question du coût d'installation de la Maison de la francophonie.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, a jugé que la francophonie ne devait pas devenir la victime de cette controverse, ni donner l'impression d'une mauvaise gestion des deniers publics. Il a ajouté que les services des institutions de la francophonie étaient aujourd'hui dispersés dans Paris, disposaient de locaux relativement vétustes, et que l'engagement de la France de mettre un nouveau bâtiment à leur disposition aurait dû être honoré depuis longtemps, mais avait pâti de prises de position divergentes des administrations concernées.

**M. Jean-Marie Bockel** a indiqué que les difficultés actuelles auraient pour conséquence de ne pas permettre l'installation de la Maison de la francophonie d'ici à 2009.

Evoquant sa récente intervention devant l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), **M. Louis Duvernois** a rappelé que les Etats francophones avaient joué un rôle précurseur dans la promotion de la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, qui était appelée à devenir une référence commune pour les membres de l'OIF. Il a estimé que la France donnait cependant l'impression d'être moins active. Il s'est interrogé, dès lors, sur les actions qu'entreprenait le secrétariat d'Etat à la coopération et à la francophonie pour assurer le suivi de la mise en œuvre de cette convention.

Il a également souligné la situation, selon lui préoccupante, de la politique du livre en français, qui demeurerait un axe essentiel de la francophonie. Il a rappelé que l'APF, réunie début juillet 2007 à Libreville, avait adopté une résolution demandant notamment, aux pays membres, de

prendre des initiatives afin d'assurer la promotion de cette politique. Il s'est demandé comment la France entendait s'y conformer.

**M. Jean-Marie Bockel** a indiqué qu'il apporterait ultérieurement des précisions écrites sur la promotion de la convention sur la diversité culturelle, mais qu'il était attentif à une meilleure coordination des directions de la DGCID, auprès de laquelle un agent avait été mis à disposition afin d'assurer le suivi de cette convention. Il a déclaré partager la préoccupation de M. Louis Duvernois sur la diffusion des livres en français, qui participait de l'influence et du rayonnement de la France. Il a relevé, à cet égard, l'action dynamique conduite par le Centre culturel français de Libreville, et les indicateurs de performance mis en place dans le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Il a ajouté que ses services menaient une réflexion sur la mise en place de nouveaux outils, parmi lesquels l'introduction d'un label du livre français.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement »**, s'est interrogé sur la pratique de la traduction en anglais d'ouvrages français, selon lui quasi-systématique dans certains pays, en particulier en Afrique du Sud. Il a estimé que la promotion de la francophonie passait, d'abord, par la diffusion de la langue française, avant celle de la pensée et de la culture.

**M. Jean Arthuis, président**, a relevé que le rapport annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » manifestait certaines déficiences, telles que des erreurs d'imputation ou une mauvaise estimation de certaines dotations, et que la majorité de ses indicateurs de performance n'étaient pas renseignés, ce qui illustre l'existence de réelles marges de progression. Il a ajouté qu'il serait nécessaire de mieux apprécier la performance de l'AFD, qui n'était pas considérée comme un opérateur au sens de la LOLF.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, a rappelé que le rapporteur général avait déposé une proposition de loi complétant et actualisant la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, dite « loi Toubon », qui avait été adoptée par le Sénat en novembre 2005, mais n'avait toujours pas été examinée par l'Assemblée nationale. Il a souhaité que le ministre agisse en faveur d'une adoption rapide de cette proposition de loi, dont il jugeait l'objet indispensable.

**M. Jean-Marie Bockel** a confirmé qu'il se mobilisait pour que cette proposition de loi soit rapidement examinée par l'Assemblée nationale. Il a considéré que la mesure de la performance de l'aide française, appelée à atteindre le seuil de 0,7 % du PIB en 2015, était largement tributaire des nombreux engagements internationaux de la France, et a précisé qu'un prochain conseil ministériel restreint procéderait à des arbitrages sur les différents instruments de coopération. Il a également déclaré partager l'avis de M. Michel Charasse quant à la diffusion de la langue française. Il a néanmoins

estimé que le rayonnement culturel impliquait autant de favoriser la traduction d'ouvrages français en langues étrangères, dont l'anglais, que la diffusion de la langue française elle-même. Il a ajouté qu'il avait eu l'occasion, il y a quelques années, de s'intéresser à la coopération française en Afrique du Sud, qui avait accompli nombre d'actions positives en matière de francophonie.

Concernant les indicateurs de performances, il a expliqué qu'il importait de concilier leur nécessaire stabilité sur le long terme avec les améliorations qui pouvaient leur être apportées. Il a exposé que la collecte des données s'était révélée malaisée en 2006, tant en raison des imperfections des systèmes d'information que de la non-disponibilité avant dix-huit mois de certaines statistiques élaborées par des organismes internationaux. Il a précisé que des ajustements avaient été opérés dans les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2006 et 2007, et qu'un indicateur sur l'efficacité des concours du Fonds européen de développement serait introduit dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008, initiative que M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », a pleinement approuvée.

Il a enfin ajouté que si un indicateur sur la performance du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme n'avait pas été retenu, certaines recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes seraient présentées dans le cadre des travaux du projet de loi de finances pour 2009, notamment l'introduction d'un indicateur mesurant la qualité des projets de l'AFD. Rappelant que cette agence était considérée comme l'opérateur-pivot de l'aide française au développement, il a précisé qu'elle n'avait pas été reconnue comme opérateur au sens de la LOLF, notamment en raison du montant de ses emprunts (7,35 milliards d'euros), qui n'avait pas vocation à être intégré dans le périmètre de la dette des administrations publiques.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur.**

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial de la mission « Développement et régulation économiques »**, a successivement interrogé le ministre sur l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, sur l'évolution de la situation du Fonds interministériel de soutien à l'artisanat et au commerce (FISAC), sur la pertinence du dispositif d'indicateurs associé à la mission et sur les suites données au rapport particulier de la Cour des comptes sur l'Institut national de la consommation (INC), rapport qui mettait notamment en évidence le caractère contestable du principe et des modalités de vente au personnel des produits.

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur**, a tout d'abord indiqué que son département ministériel avait connu un changement de structure lié notamment au transfert de la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) au

ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

Il a reconnu que l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales était malaisée et qu'à l'heure où la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi envisageait la revue de l'ensemble des niches fiscales, il convenait de les examiner une à une.

Après avoir vu dans le FISAC un instrument d'intervention utile et rappelé l'attachement des élus locaux à ce dispositif, le ministre a précisé qu'il s'efforcerait de préserver l'intégralité des crédits qui lui étaient consacrés. Il a par ailleurs fait valoir que les 10 millions d'euros de crédits consacrés par ce fonds aux entreprises ayant subi les effets économiques néfastes de la dramatique épidémie de chikungunya avaient permis de satisfaire 56 % des demandes d'aides formulées par ces entreprises et que 700 d'entre-elles avaient bénéficié d'une subvention à ce titre. Il a toutefois reconnu que deux tiers des 30 millions d'euros ouverts par décret d'avance pour faire face à la crise du chikungunya n'avaient pas été consommés et avaient donc été annulés par la loi de finances rectificative pour 2006.

Le ministre a ensuite évoqué la situation de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) et les conclusions du rapport d'information n° 453 (2005-2006) que lui avait consacré M. Philippe Marini, rapporteur général, en juillet 2006. Il a indiqué que ces conclusions avaient été prises en compte, notamment quant au recentrage des missions de l'agence sur la prospection et l'accompagnement des investisseurs. Il a également admis l'utilité contestable de certaines campagnes dispendieuses destinées à améliorer l'image de la France à l'étranger et insisté sur le fait que le Président de la République souhaitait développer les synergies entre l'AFII, UbiFrance et le réseau des missions économiques à l'étranger.

**M. Hervé Novelli** a par ailleurs mentionné que le caractère parfois décevant des indicateurs associés à la mission « Développement et régulation économiques », s'agissant notamment de la maîtrise de la consommation d'énergie, était imputable à leur nouveauté. Il était nécessaire d'attendre le prochain rapport annuel de performances pour procéder à une réelle évaluation.

Il a ensuite évoqué les conclusions du rapport particulier de la Cour des comptes consacré à l'INC, pour faire valoir que des améliorations significatives étaient prévues dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009 et qu'un bilan plus complet de la gestion des années 2006 et 2007 serait dressé en fin d'année.

**M. Eric Doligé**, rapporteur spécial, a souligné la nécessité pour l'AFII de s'appuyer sur un réseau, non seulement régional, mais également local, pour conduire une action proche du terrain. Il a également souhaité obtenir prochainement des chiffres précis sur les aides attribuées par le FISAC pour faire face à la dramatique crise du chikungunya.

**M. André Ferrand** a jugé que la situation dégradée de nos échanges extérieurs était imputable à la structure de l'industrie française, à la prépondérance des petites entreprises et au caractère perfectible de notre dispositif d'appui à l'exportation. Il s'est réjoui, à cet égard, de ce que le nouveau périmètre ministériel placé sous la responsabilité du secrétaire d'Etat regroupe le commerce extérieur et les entreprises. Il a souhaité connaître les leviers dont il disposerait pour augmenter la taille des PME françaises et pour mieux articuler notre réseau d'appui avec celui des chambres de commerce à l'étranger et des pôles de compétitivité.

**M. Hervé Novelli** a souscrit aux observations formulées par M. André Ferrand et a indiqué que le gouvernement préparait un « pacte des entreprises moyennes » destiné à simplifier l'environnement règlementaire, fiscal et social des entreprises, à donner la priorité à l'innovation à travers la refonte du crédit d'impôt recherche, à alléger la fiscalité au titre de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle, à améliorer l'accès des entreprises au capital risque et au capital développement et à réorienter notre réseau d'appui vers les régions du monde à forte croissance.

Il a par ailleurs jugé indispensable de mieux articuler l'action d'Ubifrance, des missions économiques et des pôles de compétitivité et fait part de son intention de doubler en deux ans le nombre de volontaires internationaux en entreprise (VIE).

**M. Pierre Laffitte** a successivement évoqué :

- le manque de lisibilité résultant du financement extra-budgétaire des agences de soutien à l'innovation ;
- la nécessité, pour l'ensemble du réseau français de soutien à l'exportation, de coopérer avec les « acteurs de terrain » tels que les pôles de compétitivité, qui pourraient utilement bénéficier de postes de VIE ;
- l'encouragement au développement du capital risque et du capital amorçage, en imposant, par exemple, un quota minimal d'investissements de ce type dans les portefeuilles d'assurance-vie.

**M. Hervé Novelli** a rappelé que le dispositif des pôles de compétitivité ferait l'objet d'une évaluation en septembre 2008. Il a reconnu que le paysage institutionnel des agences dans le domaine de l'innovation demeurerait trop confus et insisté sur la nécessité de recentrer leur action sur les entreprises moyennes. Il a également partagé le constat de M. Pierre Laffitte quant à la nécessité d'accroître le financement du capital amorçage et du capital risque.

**M. Gérard Le Cam** a interrogé le ministre sur les mesures que comptait prendre le gouvernement pour faire face aux délocalisations, aux fermetures d'entreprises et aux nombreux licenciements qui en résultaient.

**M. Hervé Novelli** a considéré que cette question revenait à s'interroger sur la capacité réelle à s'opposer à des restructurations dans le

contexte d'une économie globalisée. Il a fait valoir que des améliorations devaient être apportées à la formation des personnels touchés par un licenciement et que le gouvernement souhaitait être plus réactif en cas de sinistre industriel. Il a également jugé que cette question devait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le financement de notre protection sociale et sur la nécessité d'opérer un traitement, non seulement social, mais aussi économique, du chômage.

**M. François Marc** a souhaité connaître la « doctrine » du ministre en matière d'intervention économique de l'Etat, d'aide publique aux entreprises et de rôle des régions dans le développement économique.

**M. Hervé Novelli** a estimé que la puissance publique devait améliorer l'environnement économique des entreprises et pouvait, quand cela était nécessaire, agir directement en faveur de certains secteurs. Il a enfin indiqué que les régions s'étaient vu confier une compétence éminente en matière économique par le législateur et que devait se nouer, entre l'Etat et l'ensemble des collectivités territoriales, une coopération fructueuse, transcendant les clivages politiques.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale**.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire »**, a interrogé le ministre sur l'exercice de la fongibilité asymétrique, sur la sous-consommation des emplois constatée sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré », sur l'évolution des professeurs en surnombre, sur les restes à payer du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », et sur la maîtrise de l'offre de formation dans l'enseignement secondaire.

**M. Jean Arthuis, président**, s'agissant des professeurs en surnombre, s'est interrogé sur la pertinence de la politique menée au vu des objectifs annoncés, et non réalisés.

**M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale**, a expliqué, s'agissant de l'exercice de la fongibilité asymétrique, que l'accord préalable de la direction des affaires financières était nécessaire. Il a confirmé que le pilotage de la fongibilité asymétrique était relativement centralisé et que cela était inscrit dans le protocole de gestion des différents programmes. Il a indiqué que cette attitude résultait d'une volonté de vigilance sur la gestion des éventuels excédents pouvant être constatés sur le titre 2 c'est-à-dire les dépenses de personnel. Il a précisé que le transfert de crédits du titre 2 vers les crédits d'autres titres pouvait avoir un effet de « cliquet » préjudiciable au ministère dans les négociations relatives aux projets de loi de finances. Il a souligné que l'exercice de la fongibilité asymétrique ne devait avoir lieu que si des économies étaient réellement constatées, et non en cas d'erreurs d'imputation.

**M. Xavier Darcos** a observé que la sous-consommation des emplois constatée sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » à hauteur de 2.466 emplois en 2006 était liée au décalage entre l'hypothèse retenue lors de la conférence de répartition en juillet 2005 et le chiffre finalement retenu en décembre 2005 lors des arbitrages. Il a noté que le recrutement de contractuels pouvait pallier, le cas échéant, ces différences.

**M. Jean Arthuis, président**, a considéré qu'il était plus satisfaisant que le ministère recrute conformément aux prévisions figurant dans la loi de finances initiale.

En ce qui concerne les professeurs en surnombre, dont le nombre a été réduit de 3.418 à 3.000 entre 2005 et 2006, M. Xavier Darcos a expliqué que plusieurs décisions avaient été prises pour favoriser cette baisse. Il a cité le resserrement des sections ouvertes aux concours et le développement d'un outil informatique de prévision, dénommé « Prélude », qui permettra d'établir des prévisions à trois ans au niveau académique et à dix ans au niveau national. Il a précisé que cet outil devrait être applicable dès 2008. Il a ajouté que le développement de la bivalence pouvait constituer un facteur de diminution des surnombres, même si actuellement le nombre de candidats au CAPES souhaitant passer une mention complémentaire était peu élevé.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait valoir que l'affectation de professeurs à des postes sans travail laissait supposer un mauvais fonctionnement du système, qui perdurait depuis plusieurs années.

**M. Xavier Darcos** a indiqué ne pas pouvoir se sentir responsable des engagements pris par ses prédécesseurs sur cette question. Il a évoqué une autre difficulté d'ajustement qui était celle des remplacements des enseignants du premier degré, dont la féminisation croissante demandait des adaptations nouvelles.

Il a ensuite fait état de la question des restes à payer afférant au programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Il a précisé que le début de gestion de l'année 2006 avait fait l'objet de nombreuses tensions, compte tenu de l'annulation de 45 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2005. Il a fait observer que si les restes à payer en début d'année 2006 étaient de 61 millions d'euros et concernaient principalement les frais de changement de résidence et les frais liés aux examens et concours, ces frais avaient considérablement diminué, à hauteur notamment de 55 % pour les frais des examens et des concours. Il a expliqué que le ministère avait étudié un certain nombre de possibilités afin de rationaliser ces dépenses et de gérer au mieux les dettes. Il a indiqué par exemple que le nombre de sujets proposés aux concours avait été réduit, qu'une démarche qualité avait été mise en place, que les calendriers avaient été resserrés ou encore que le nombre de membres présents aux oraux d'examens avait été réduit.

S'agissant de l'offre de formation dans l'enseignement du second degré, **M. Xavier Darcos** a reconnu qu'il était nécessaire que des efforts de rationalisation soient entrepris au regard du surcoût que représentait cet

enseignement par rapport à l'ensemble du système d'enseignement, et par comparaison avec les pays étrangers. Il a cependant estimé que l'exercice n'était pas aisé, compte tenu notamment de l'hétérogénéité des environnements scolaires. Il a rappelé la sensibilité de cette question dans les milieux ruraux.

**M. Philippe Richert, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires culturelles**, a souhaité interroger le ministre sur le coût réel des professeurs en surnombre par rapport à la dépense prévue en loi de finances initiale. En réponse, **M. Xavier Darcos** a indiqué que la baisse du nombre des professeurs surnuméraires engagée en 2006 devait se poursuivre en 2007 et que l'existence de professeurs en surnombre ne devrait se limiter qu'à certains secteurs bien particuliers et identifiés. Il a précisé que leur coût était évalué à 150 millions d'euros et financé par les crédits affectés aux heures supplémentaires.

**M. Philippe Richert, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires culturelles**, a insisté sur le fait qu'il était important de pouvoir disposer des informations permettant de constater concrètement les différences entre les prévisions de dépenses inscrites en loi de finances initiale et les dépenses réelles, afin d'apprécier dans quelle mesure le vote du Parlement était respecté.

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité savoir si le ministre était en état, chaque mois, de connaître l'évolution réelle de ces effectifs exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT). **M. Xavier Darcos** a confirmé la disponibilité de ces informations grâce au suivi effectué par la direction de l'évaluation et de la prospective.

**M. Jean-Marc Todeschini et Mme Brigitte Gonthier-Maurin** se sont inquiétés de l'annonce d'une éventuelle application du principe de service minimum à l'enseignement scolaire d'une part, et de la suppression de 10 à 17.000 postes d'autre part. Ils ont fait valoir que l'application du service minimum, en particulier dans l'enseignement du premier degré, leur semblait impraticable sans porter atteinte au droit de grève des personnels. S'agissant des suppressions de postes, **M. Jean-Marc Todeschini** s'est également étonné des différences de ratio de suppression entre l'enseignement du premier degré et l'enseignement du second degré.

**M. Xavier Darcos** a indiqué que le ministère de l'éducation nationale participait à la réflexion concernant la diminution du poids de la fonction publique en France, au regard toutefois des nécessités liées à la conservation de services publics efficaces. Il a précisé que la rentrée 2007 se préparait dans de bonnes conditions et que les efforts de rationalisation annoncés ne concernaient, en tout état de cause, que la rentrée 2008. Par ailleurs, il a souligné que les chiffres annoncés, s'agissant des réductions d'effectifs, n'étaient qu'une pure hypothèse de travail, ne mettant pas en danger l'accueil des élèves. Il a ainsi précisé que si l'on retenait une hypothèse de 10.000 suppressions d'emplois d'enseignants dans les collèges et les lycées, le taux

d'encadrement des élèves passait de 11,3 à 11,5. Il a souligné que l'augmentation des effectifs du premier degré nécessitait une attention particulière, mais il a également indiqué qu'un des enjeux principal était la nécessité de prendre en compte l'hétérogénéité des situations académiques.

S'agissant du service minimum, il a souligné que ce sujet devait par définition être examiné avec les partenaires sociaux, qui n'étaient a priori pas opposés à un tel dialogue. Il a ajouté que, le cas échéant, le service minimum appliqué à l'éducation nationale devrait faire l'objet d'une définition précise afin de savoir ce que signifiait la continuité du service public dans ce domaine.

**M. Philippe Richert, rapporteur pour avis, et M. Eric Doligé**, ont souhaité savoir d'une part, quel était le coût du transfert des agents techniciens ouvriers et de services (TOS) aux collectivités territoriales, et d'autre part, si des analyses particulières avaient été diligentées. M. Xavier Darcos a déclaré ne pas connaître le coût du transfert des TOS aux collectivités territoriales. Mais il a observé qu'il existait une commission d'évaluation des charges, dont la mission était de suivre les transferts réalisés au profit des collectivités territoriales. Il a estimé qu'un tel transfert était plutôt avantageux pour les personnels, puisqu'ils bénéficiaient dorénavant d'une gestion de proximité et des dispositions du statut de la fonction publique territoriale.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin** a considéré que l'exercice de la fongibilité asymétrique n'était pas une décision technique, mais bien une décision politique, surtout dans un contexte de rigueur budgétaire. Elle a estimé que la mise en place de la LOLF avait occasionné une certaine opacité en déconcentrant des procédures et en complexifiant le périmètre de certaines actions.

**M. Xavier Darcos** a au contraire considéré que la LOLF était un gage de transparence par rapport à l'autonomie qu'elle octroyait aux différents gestionnaires. Il a ainsi exposé qu'il existait désormais un pilotage national avec des objectifs nationaux, auxquels les gestionnaires contribuaient en s'adaptant aux différentes situations académiques. Il a souligné que ce nouveau mode de fonctionnement permettrait un meilleur accompagnement des établissements. Il a confirmé la nécessaire transparence au niveau des processus internes, ce qui signifiait l'association des différentes instances paritaires.

**M. Jean Arthuis, président**, a interrogé le ministre sur les dépenses d'indemnisation des membres de jurys et de concours, sur le retard d'exécution de certaines dépenses dans le programme « Enseignement technique agricole », et enfin sur la résorption des reliquats des fonds sociaux des établissements secondaires.

En réponse, **M. Xavier Darcos** a indiqué que la procédure particulière afférente aux dépenses d'indemnisation des membres du jury concernait les règles de la comptabilité publique et la nécessité ou non d'un ordonnancement préalable de la dépense. Il a ensuite déclaré ne pas pouvoir

répondre à la question concernant le programme relatif à l'enseignement technique agricole, qui était géré par le ministère de l'agriculture.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait valoir que cette réponse n'était pas satisfaisante au regard du caractère interministériel de la mission. Il a rappelé que la question de l'interministérialité de cette mission avait déjà soulevé de nombreux débats, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Il a souhaité que des synergies puissent être développées entre les deux ministères responsables de cette mission.

**M. Xavier Darcos** a répondu qu'il existait un problème de définition de responsabilité entre les deux ministères sur cette mission. Il a précisé que le programme « Enseignement technique agricole » relevait d'une politique pédagogique et d'un ensemble institutionnel différents du ministère de l'éducation nationale. Il a toutefois rejoint M. Jean Arthuis quant à la nécessité de définir précisément le caractère interministériel de la mission.

S'agissant des reliquats des fonds sociaux des établissements d'enseignement secondaire, **M. Xavier Darcos** a indiqué que ces derniers avaient nettement diminué depuis 2000 et qu'ils représentaient fin 2006 28,5 millions d'euros, contre 30,5 millions d'euros fin 2005. Il a souligné que la juxtaposition de l'année budgétaire et de l'année scolaire pouvait donner lieu à quelques difficultés de gestion.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que la mobilisation des fonds sociaux indiquée dans le rapport annuel de performances avait finalement été relativement faible, car elle n'avait permis de réduire les reliquats desdits fonds qu'à hauteur de 2 millions d'euros.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité savoir si la grève des directeurs des écoles se poursuivait. En réponse, **M. Xavier Darcos** a indiqué que le recrutement de personnels sur des postes d'emplois vie scolaire (EVS) avait permis d'apporter une aide aux directeurs. Il a considéré que la grève était pratiquement terminée, mais qu'il subsistait une question de fond, à savoir la définition éventuelle d'un statut d'établissement pour les écoles primaires, ce qui permettrait d'avoir de véritables chefs d'établissement.

\* \* \*

Réunie le **jeudi 19 juillet 2007**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'audition **M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique**.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que l'examen du projet de loi de règlement constituait le moment de vérité budgétaire de l'exécution de la loi de finances initiale, ce qui justifiait la présente audition.

**M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la consommation des crédits destinés au soutien à l'innovation dans les petites et

moyennes entreprises (PME), relevant du budget du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), dont les demandes étaient instruites par l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche scientifique (ANVAR). Il s'est étonné que les sommes, non intégralement utilisées, aient pu porter sur de opérations jugées, pour certaines, a priori non finançables, tout en souhaitant disposer de précisions sur la consommation de ces crédits en 2007.

Par ailleurs, il a demandé quel était l'état d'avancement du système comptable ACCORD au sein des services du Médiateur de la République.

**M. André Santini** a observé que le SGDN entendait ainsi soutenir le financement de projets innovants liés à la sécurité des systèmes d'information dans les PME, conformément à une convention triennale signée le 30 juin 2005 et qui serait prorogée en 2008 pour trois ans. Toutefois, une gestion prudente des crédits et les délais d'instruction des demandes avaient entraîné une consommation des crédits seulement à partir de la fin de l'année 2006.

Sur la demande de M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, **M. André Santini** a confirmé que l'ANVAR n'a pas financé de projets non éligibles au dispositif et s'est engagée à ce que la liste de ces projets « finançables et financés » soit communiquée à la commission, sous réserve d'éventuels éléments confidentiels.

Par ailleurs, il a répondu que le système ACCORD serait mis en place dans les services du Médiateur de la République à compter du 1er janvier 2008.

**M. François Marc, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la réforme des organismes d'évaluation et de prospective, placés auprès du Premier Ministre, dans la continuité de son contrôle budgétaire conduit en 2006 sur le Centre d'analyse stratégique (CAS).

D'une part, il a souhaité connaître les économies budgétaires ayant résulté de la coordination plus étroite entre les différents organismes prospectifs : le CAS, le Conseil d'analyse économique (CAE), le Conseil d'orientation des retraites (COR) et le Conseil d'analyse de la société.

D'autre part, au regard de la sous-consommation des crédits du Conseil d'analyse de la société (57 %, soit 57.347 euros pour un montant prévisionnel de 100.300 euros en loi de finances initiale), il a souhaité connaître le bilan d'activité de cet organisme et les éventuels ajustements de crédits qui pourraient être opérés dans le projet de loi de finances pour 2008.

**M. André Santini** a souligné que les crédits de l'ensemble des organismes d'évaluation et de prospective placés auprès du Premier ministre étaient regroupés dans une seule action de la nomenclature budgétaire, et que, par ailleurs, la création du CAS s'était traduite par une diminution de 12 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une baisse de la masse salariale de 492.000 euros. En outre, il a relevé que les mises en synergie à partir de 2007 entraîneraient des économies d'échelle en moyens de fonctionnement.

Puis il a rappelé que le Conseil d'analyse de la société avait été créé par un décret du 12 juillet 2004 pour éclairer le gouvernement sur des enjeux liés aux faits de société. Il avait, dans ce cadre, produit des notes et des rapports sur des thèmes tels que le développement durable de la personne ou la nouvelle politique des âges de la vie.

**M. François Marc, rapporteur spécial**, s'est félicité de ce que ces rationalisations, à poursuivre, s'inscrivent dans la continuité des propositions formulées par la commission à l'issue de sa mission de contrôle budgétaire. Il a observé que, à terme, pourrait ainsi se constituer une « maison des services publics », telle que l'avait évoquée Mme Sophie Boissard, alors directrice générale du CAS, lors de son audition le 17 mai 2006 par la commission des affaires économiques et la délégation pour la planification.

**M. Jacques Mahéas** a déploré les conséquences pour les usagers du service public du non-pourvoi de certains emplois par l'Etat dans le secteur de l'éducation nationale ou celui des douanes. Il a estimé ainsi nécessaire d'affiner l'indicateur de performance relatif à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

Puis il s'est interrogé sur la mise en œuvre de la politique de rémunération au mérite dans les administrations centrales.

Il a, enfin, remarqué que les crédits d'action sociale interministérielle dans le domaine du logement n'avaient pas été consommés à la hauteur des dépenses inscrites en loi de finances initiale pour 2006.

**M. André Santini** a détaillé les modalités d'extension et de réforme des dispositifs interministériels d'aide au logement des fonctionnaires de l'Etat :

- l'aide à l'installation des personnels de l'Etat et le prêt à l'installation aux personnels de l'Etat (AIP-PIP) ont été revalorisés, étendus et complétés par un prêt mobilité (inspiré du dispositif LOCAPASS existant dans les entreprises), suite à l'accord intervenu dans la fonction publique (« protocole Jacob ») le 20 juillet 2006, selon de nouvelles règles entrées en vigueur le 1er septembre 2006 ;

- ainsi, l'AIP-PIP bénéficie, désormais, à tout agent déménageant à plus de 70 kilomètres de son domicile, tandis que le prêt mobilité prend la forme d'un prêt à taux zéro pour payer le dépôt de garantie.

Il a ajouté que les délais de consultation des organismes paritaires pour l'attribution de ces nouvelles aides, ainsi que le lancement d'un appel d'offres pour la gestion du prêt mobilité, expliquaient la sous-consommation partielle des crédits en 2006, mais que les dépenses exécutées devraient être conformes aux prévisions en 2007.

Puis **M. André Santini** s'est engagé à modifier l'indicateur de performance relatif à la rémunération au mérite dans le projet annuel de

performances pour 2008, tout en visant à terme une modalité permettant d'évaluer l'efficacité du service rendu aux usagers.

Par ailleurs, il a évoqué la négociation en cours avec les organisations syndicales représentatives en vue de parvenir à un nouvel accord salarial dans la fonction publique sur d'autres bases que le seul point d'indice. Il a envisagé la possibilité d'associer les différents employeurs publics (fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière) à la fixation de l'évolution du point d'indice. Il a annoncé que ce groupe comporterait des représentants des établissements publics hospitaliers et des collectivités territoriales et également, le cas échéant, des parlementaires et des personnalités issues des associations d'usagers.

En réplique à une observation de M. André Santini, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a rappelé que la commission avait adopté un amendement au projet de loi de finances initiale pour 2006, retiré en séance après les explications du ministre, visant à réduire les crédits d'aide au logement, afin de pleinement justifier au premier euro leur quadruplement.

Dans ce contexte, il a souligné le faible niveau d'exécution budgétaire de ces dépenses : seulement 46 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006 avaient été exécutés.

**M. André Santini** a indiqué que le montant des crédits d'action sociale interministérielle dans le domaine du logement avait été porté de 1,83 à 9,36 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2006. Il a précisé que les dépenses relatives à l'AIP-PIP atteindraient en 2007 leur montant prévisionnel, soit 6 millions d'euros.

**M. François Marc, rapporteur spécial**, a noté que près de 4 % des crédits de l'Ecole nationale d'administration (ENA) ouverts en loi de finances initiale n'avaient pas été consommés, soit 1,4 million d'euros, du fait notamment de la réduction des effectifs des promotions d'élèves. Il a donc souhaité que le nombre d'élèves des promotions puisse être mieux anticipé lors de l'élaboration du projet de loi de finances.

**M. André Santini** a présenté la nouvelle réforme de la scolarité de l'ENA depuis le 1er janvier 2006, fondée sur une alternance de périodes de stage et d'études, selon trois grands modules : l'Europe, les territoires, la gestion et le management publics. Il a précisé qu'un premier bilan serait opéré à l'issue de la scolarité de la promotion 2006-2008, notamment en ce qui concerne le rapprochement de l'ENA et de l'Institut national des études territoriales (INET).

Après s'être félicité de la stabilisation du montant de la subvention à l'ENA, grâce notamment à l'effort d'autofinancement de l'école, il a cependant observé que les désistements d'élèves constituaient par nature des éléments imprévisibles.

**M. Jacques Mahéas** a demandé des précisions sur les suppressions d'emplois budgétaires envisagées dans le projet de loi de finances pour 2008.

**M. André Santini** a relevé que le regroupement, sous l'autorité d'un même ministre, des directions du budget et de la fonction publique constituait un gage de sincérité dans la conduite des négociations sociales avec les organisations syndicales de fonctionnaires.

Par ailleurs, il a souligné que l'Etat, premier employeur en France, continuerait d'être le premier recruteur. Ainsi, le remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite permettrait d'atteindre un niveau de recrutement annuel comparable à celui de la décennie 1990-2000.

**M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a déploré que la performance du service d'information du gouvernement soit mesurée par une question très imprécise, concernant les « personnes ayant l'impression de voir ou d'entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes d'action gouvernementale ».

**M. André Santini** a relevé que les observations formulées sur ce point par les rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, avaient été reprises par le responsable de programme « Coordination du travail gouvernemental » dans le rapport annuel de performances pour 2006. Des améliorations méthodologiques seraient donc apportées dès le projet annuel de performances pour 2008.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur les difficultés d'arriver à connaître en temps réel les effectifs de l'Etat, compte tenu de la multiplicité des systèmes d'information.

**M. André Santini** a reconnu cette difficulté, tout en précisant que les ETPT de la fonction publique d'Etat (Etat et établissements publics administratifs) s'élevaient à environ 2.400.000, mais que le nombre d'agents publics atteignait 2.550.000 du fait notamment des emplois à temps partiel, selon les données au titre de l'année 2004 figurant dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

En réponse à une observation de M. Jean Arthuis, **M. André Santini** est convenu de la nécessité d'opérer une consolidation des effectifs de l'Etat et des opérateurs publics.

Puis la commission a procédé à l'audition de **Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports**.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé qu'il s'agissait d'un exercice singulier dans la mesure où Mme Roselyne Bachelot-Narquin devait rendre compte de la gestion de missions qui ne correspondaient qu'approximativement à son champ actuel de responsabilité.

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité savoir comment se définissaient les responsabilités de la ministre et comment elles s'articulaient avec celles des différents ministres concernés par ces missions.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a précisé que les arbitrages n'étaient pas encore complètement rendus et que son nouveau périmètre ministériel impliquait un exercice plus difficile que pour les autres ministères.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné qu'à chaque renouvellement ministériel le secteur de la santé et de l'action sociale donnait lieu à de nombreux ajustements, ce qui posait la question de l'harmonisation de la matrice budgétaire avec l'architecture administrative correspondante. Il a précisé que grâce à la présente audition l'examen du projet de loi de règlement avait vocation à devenir le moment « de la vérité budgétaire ».

**M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial de la mission « Santé »**, a fait observer que l'analyse en coûts complets conduisait à majorer de près de 20,5 millions d'euros le coût direct du programme « Offre et qualité du système de soins », que cette différence résultait de la prise en compte de dotations aux provisions pour risques, à hauteur de 32,7 millions d'euros afin de faire face à deux litiges communautaires et d'un différentiel négatif de charges à payer. Il a souhaité savoir de quels contentieux communautaires il s'agissait, quel était l'état de la procédure contentieuse, et quelles actions étaient envisagées pour régler ces affaires.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a indiqué que ces contentieux communautaires représentaient 55 millions d'euros, répartis comme suit :

- 30 millions d'euros s'agissant du contentieux relatif aux laboratoires ;
- 9 millions d'euros au titre du contentieux relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM) ;
- 14 millions d'euros au titre du contentieux sur les « nitrates de Bretagne ».

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a précisé que le contentieux communautaire relatif aux laboratoires portait sur deux éléments : d'une part, la question de la détention de capital, qui jusqu'à présent était réservé aux professionnels et qui, selon les nouvelles directives communautaires en la matière, devrait être ouvert plus largement ; d'autre part, le régime d'autorisation, le régime français étant plus contraignant afin d'assurer une bonne qualité de la prise en charge et des prestations accordées.

Elle a indiqué que ces contentieux allaient certainement prochainement relever de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

**M. Jean Arthuis, président**, a précisé que dans le cadre de l'évaluation patrimoniale de l'Etat au 31 décembre de chaque année, une évaluation des conséquences vraisemblables des contentieux devrait faire l'objet de provisions.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**, a souhaité savoir comment était envisagée la

maîtrise de la dépense relative aux remboursements, à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), des exonérations de charges pour une partie de la rémunération des sportifs professionnels, censée représenter leurs « droits à l'image collectifs ». Il s'est également interrogé sur l'efficacité de la gestion de cette dépense.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a indiqué qu'une convention sur les modalités de versement de ces charges avait été signée entre l'Etat et l'ACOSS. Elle a précisé que la charge totale pour l'Etat, au titre de cette exonération pour l'année 2005 s'établissait à 35 millions d'euros devant être payés en 2007. Selon les dernières évaluations, elle a indiqué que 28 millions d'euros seraient nécessaires pour couvrir les charges dues au titre de l'année 2007 et 32 millions d'euros au titre de l'année 2008.

Elle a souligné qu'une enquête menée par la direction des sports avait mis en évidence l'impact positif de cette mesure d'exonération : une augmentation de l'impôt sur le revenu et des charges sociales globales du fait de l'augmentation des salaires permises par cette mesure, une plus grande professionnalisation de la pratique sportive, une plus grande attractivité des clubs français. Elle a précisé qu'il fallait poursuivre la réflexion et articuler cette question avec celle du bouclier fiscal.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité et intégration »**, s'est interrogé sur la sous-budgétisation des dépenses relatives à l'aide médicale de l'Etat (AME) qui se traduisait par la formation de dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale. Il a demandé quelles étaient les mesures étudiées afin d'assurer une certaine maîtrise de cette dépense et si des remboursements des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale étaient envisagés.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a précisé que l'AME s'adressait aux étrangers en situation irrégulière et que les étrangers en situation régulière relevaient des organismes de sécurité sociale. Elle a indiqué que cette dépense de l'Etat était en effet régulièrement sous-budgétisée, que la dette de l'Etat envers la sécurité sociale s'élevait à ce titre à 920 millions d'euros en 2006 et qu'elle atteindrait 1,2 milliard d'euros fin 2007. Elle a relevé que des mesures visant à améliorer la gestion du dispositif étaient à l'étude et reposaient sur les conclusions du rapport d'audit conjoint mené par les inspections générales des finances et des affaires sociales sur ce thème. Elle a ajouté que les économies attendues de ces réformes étaient de l'ordre de 10 à 20 millions d'euros, reconnaissant leur insuffisance.

S'agissant de l'instauration d'un ticket modérateur, elle a indiqué que ce dispositif n'était pas une voie à suivre dans la mesure où il lui paraissait difficile de recouvrer ces sommes.

En conclusion, elle a précisé que la sous-budgétisation des dépenses de l'AME donnait lieu à des négociations difficiles avec la direction du budget.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé la nécessité de respecter le principe de sincérité budgétaire, estimant que l'équilibre apparent du budget ne devait pas être dû à une sous-évaluation des dépenses publiques.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire »**, a soulevé une contradiction qui semblait apparaître à l'examen de l'exécution 2006 du programme « Veille et sécurité sanitaires », soulignant que la dotation initiale du programme avait été multipliée par sept en cours de gestion, alors que seuls 75 % des autorisations d'engagement et 47 % des crédits de paiement ouverts avaient été consommés. Elle a souhaité savoir si les importantes ouvertures de crédits par décrets d'avances ne reflétaient pas une sous-budgétisation systématique du programme en loi de finances initiale, tout en rappelant la spécificité de la mission, à savoir faire face à des crises sanitaires difficilement prévisibles. Elle a souhaité savoir si la sous-consommation des crédits du programme ne traduisait pas une sur-dotation de certains dispositifs, notamment ceux afférents au plan « pandémie grippale ».

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a indiqué que les importants reports de crédits de l'exercice 2005 sur 2006 résultaient de la publication tardive du décret d'avance du 2 décembre 2005 : l'enveloppe de 150 millions d'euros ouverte par ce décret n'a pu être consommée avant la fin de l'année. Elle a précisé que la sous-consommation des crédits concernait essentiellement l'action 2 du programme « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises ». Elle a observé que la sous consommation des autorisations d'engagement résultait d'un problème d'approvisionnement des vaccins commandés à un laboratoire norvégien afin de faire face à l'épidémie grippale intervenue à Dieppe. Quant à la sous-consommation des crédits de paiement, elle était due à un rééchelonnement nécessaire de la formation des professionnels de santé et à un report d'achats de vaccins et de masques, dans l'attente de résultats cliniques visant à préciser leur efficacité et leur durée de péremption.

A l'issue de cette intervention, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire »**, a précisé que ce n'était pas la vertu du plan « pandémie grippale » qu'elle remettait en cause, mais le manque de sincérité budgétaire. Elle a ainsi souligné qu'elle avait vainement attiré l'attention du ministère quant à la nécessité de provisionner certaines dépenses prévisibles, comme celles relatives au plan de formation des personnels ou à la péremption des masques de protection.

En réponse, **Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a contesté le manque de « bonne volonté » du ministère, indiquant que la mise en place d'un plan de formation prenait du temps et que la détermination de la date réelle de péremption des masques de protection devait se faire à partir de bases scientifiques sérieuses.

**M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité et intégration » au nom de la commission des affaires sociales**, s'est étonné de la non consommation, en 2006, de 25 millions d'euros de crédits sur le

programme n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », relevant, à l'inverse, une sous-évaluation récurrente de l'allocation en faveur des adultes handicapés et de l'aide médicale d'Etat.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a mis en avant le taux de consommation des crédits du programme n° 124, qui s'établit à 98 % pour les dépenses de personnel et à 97 % pour les dépenses de fonctionnement. Elle a précisé que la différence entre les crédits disponibles et les crédits utilisés n'avait pas été redéployée, ayant été constatée seulement en fin d'année.

**M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial de la mission « Santé »**, a évoqué un récent rapport d'audit de modernisation critiquant le pilotage actuel des dépenses hospitalières par les 26 agences régionales de l'hospitalisation (ARH). Il a souhaité connaître les suites que la ministre comptait donner à cet audit de modernisation, soulignant que le pilotage des dépenses hospitalières constituait un enjeu majeur de maîtrise des dépenses publiques.

En réponse, **Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a déclaré que quatre axes de travail avaient d'ores et déjà été retenus sur la base des observations de cet audit : l'identification des outils d'analyse de la performance, le recensement des meilleures pratiques en vigueur dans les ARH, l'identification des leviers dont disposent les ARH vis-à-vis des établissements sanitaires et l'amélioration du pilotage du dispositif par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS). Elle a précisé que 20 recommandations en découlaient et qu'un séminaire sur ce thème réunissant les directeurs des ARH avait déjà été organisé par la DHOS en mai 2007. A la demande de M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial de la mission « Santé », elle a confirmé que ce suivi aurait des effets dès l'année 2008.

**M. Michel Sergent, rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**, s'est ensuite inquiété de l'augmentation des autorisations d'engagement (AE) liées à la rénovation de la partie « Nord » (hors équipements sportifs) de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP), relevant que ces AE étaient passées de 60 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006 à 88 millions d'euros dans le projet de loi de règlement.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin** a lié cette augmentation à une meilleure évaluation des coûts complets de l'opération, s'agissant, en particulier, de la prise en compte d'un éventuel dédit. Elle a fait valoir que la « doctrine » du ministère du budget en la matière avait été connue trop tardivement par les services concernés pour apparaître dès le projet de loi de finances pour 2006. Elle a également souligné que la signature du contrat de partenariat public-privé pour la rénovation de la partie « Nord » de l'INSEP constituait une garantie de non dérive des coûts. Elle a enfin déclaré que les travaux de la partie « Sud », c'est-à-dire sur des installations sportives, auraient lieu au cours de l'été et s'achèveraient avant la fin du mois de septembre.

**M. Jean Arthuis, président**, a une nouvelle fois regretté l'augmentation de 50 % des AE pour la rénovation de la partie « Nord », observant qu'il ne s'agissait pas d'un cas isolé.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité - intégration »**, s'est étonné de la non-consommation de 4,9 millions d'euros de crédits par le groupement d'intérêt public (GIP) ESTHER, observant que ledit GIP avait bénéficié, en cours d'année 2006, de 6,1 millions d'euros de crédits supplémentaires par rapport aux 4 millions d'euros votés en loi de finances.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin**, après avoir souligné l'importance du GIP ESTHER en tant qu'instrument de la solidarité hospitalière nationale à l'égard des pays en développement, a indiqué que l'augmentation des crédits alloués à ce GIP correspondait à la hausse de son activité, aux termes du contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'Etat. Elle a expliqué la non-consommation de certains crédits par la relative lenteur de la montée en puissance du dispositif, qu'elle a notamment liée au déblocage tardif des fonds destinés au GIP ESTHER, intervenu au cours des deux derniers mois de l'année 2006.

**M. Jean Arthuis, président**, a enfin souhaité obtenir des précisions sur l'état de la trésorerie de la Haute autorité de santé (HAS), doutant de la nécessité des subventions qui lui avaient été accordées, compte tenu du montant de son fonds de roulement au 31 décembre 2006. Il a également regretté la suppression de l'indicateur relatif au « taux de recommandations de la Haute autorité de santé (HAS) suivies ».

En réponse, **Mme Roselyne Bachelot-Narquin**, après avoir rappelé que l'indépendance de la HAS avait un fondement législatif, a déclaré que cette autorité disposait, à la fin de l'année 2006, d'une trésorerie de 48,2 millions d'euros, soit 10 mois de fonctionnement. Elle a souligné que la subvention de l'Etat à la HAS sera très réduite en 2007 (1 million d'euros) et en 2008, de façon à ramener sa trésorerie au niveau de la réserve prudentielle, c'est-à-dire à deux mois de fonctionnement.

Elle a, d'autre part, expliqué la suppression du « taux de recommandations de la Haute autorité de santé (HAS) suivies » par le fait que la DHOS n'avait pas de moyen d'action sur son évolution et par la non-corrélation entre les moyens et les résultats. Elle s'est toutefois déclarée disposée à rétablir ce taux si la commission des finances le souhaitait.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Luc Chatel, secrétaire d'Etat chargé de la consommation et du tourisme**.

**M. Jean Arthuis, président**, après avoir rappelé le cadre dans lequel intervenait cette audition, a interrogé M. Luc Chatel, secrétaire d'Etat chargé de la consommation et du tourisme, sur les perspectives de règlement des dettes afférentes au programme « Tourisme », constatées au 31 décembre 2006.

**M. Luc Chatel** a précisé que ces dettes correspondaient, d'une part, au programme de consolidation des équipements de tourisme social, et d'autre part, à l'achèvement d'exécution des contrats de plan Etat-région. S'agissant des dettes relatives au tourisme social, qui s'élevaient au 31 janvier 2007 à 10 millions d'euros, il a indiqué qu'un fonds de concours serait abondé à due concurrence, à partir d'excédents de l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV). Quant aux crédits restant à engager au titre de l'exécution des contrats de plan Etat régions de la période 2000-2006, il a signalé avoir demandé l'accélération de ce règlement, dans le cadre du changement de maquette budgétaire prévu pour 2008. Il a en effet rappelé que le programme « Tourisme », serait intégré en 2008 au programme « Développement des entreprises », au sein de la mission « Développement et régulation économiques ». Cette réforme devrait autoriser une marge de manœuvre supplémentaire en vue d'honorer les engagements pris.

**Mme Bariza Khiari** a exprimé son regret que la politique du tourisme, prise en charge dans le gouvernement précédent par un ministère délégué, soit désormais attribuée à un secrétariat d'Etat. Elle a interrogé M. Luc Chatel sur les perspectives de maintien de l'autonomie du programme « Tourisme » dans la maquette budgétaire prévue pour 2008. Par ailleurs, elle a fait part de son attachement au programme de consolidation des équipements de tourisme social. Elle s'est interrogée sur la pertinence d'affecter, à ce dernier, des crédits en provenance de l'ANCV, suppléant l'absence de crédits budgétaires, peut-être au détriment de la bonne exécution de ses missions par l'ANCV. Enfin, elle a fait part de sa préoccupation quant aux moyens mis à disposition des délégations régionales au tourisme.

**M. Luc Chatel** a estimé que le rattachement de la politique du tourisme, à travers son secrétariat d'Etat, au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, tendait à mettre en valeur la dimension économique importante de ce secteur. Il a rappelé que celui-ci, en effet, représentait 260.000 entreprises et plus de 2 millions d'emplois. En ce qui concerne les missions de l'ANCV, il a indiqué son intention de faire le point, tout prochainement, sur les modalités d'attribution des chèques-vacances. Il a également assuré Mme Bariza Khiari de sa vigilance à l'égard de la situation des délégations régionales au tourisme, notamment quant à l'articulation de leur action avec celle que conduisent tant les départements que les régions.

**M. Jean Arthuis, président,** a demandé à M. Luc Chatel s'il disposait d'un premier bilan de l'exécution du volet « Tourisme » du « contrat de croissance » en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants mis en place en 2006.

**M. Luc Chatel** a rappelé que 20 millions d'euros avaient été prévus sur une période de trois ans, à raison de 10 millions d'euros pour l'année 2006 puis de 5 millions d'euros sur chacun des deux exercices suivants. Au titre de l'année 2006, le plan « Qualité tourisme » a été renforcé en vue de remédier aux défaillances constatées dans la qualité de l'accueil et des équipements touristiques nationaux. Cette action, pilotée par le groupement d'intérêt public

Maison de la France, s'était décomposée, d'une part, en des opérations de promotion du label « Qualité tourisme », sur les marchés cibles à l'étranger et sur le marché national, pour 7 millions d'euros, et, d'autre part, en des opérations d'ingénierie et afférentes au classement hôtelier, pour un coût total de 3 millions d'euros.

**M. Auguste Cazalet** a souhaité connaître les actions envisagées afin de donner suite aux nombreux rapports, récemment publiés, concernant le tourisme outre-mer, en particulier les propositions formulées dans le rapport du Conseil économique et social de janvier 2007.

**M. Luc Chatel** a fait état des éléments dont il disposait au titre d'un premier bilan de la mise en œuvre de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Il a précisé qu'il restait dans l'attente d'un bilan complet. D'autre part, il a rappelé que le décret d'avance du 27 mars 2006, faisant suite à la dramatique épidémie de chikungunya à la Réunion, avait permis la relance de cette destination touristique. Enfin, il a signalé que la politique de défiscalisation outre-mer, objet de développements dans les rapports précités, concernait plus particulièrement le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait observer que de nombreux établissements hôteliers ultra-marins, ayant bénéficié de mesures de défiscalisation, fermaient et se trouvaient mis en vente « à la découpe » à l'issue de la période prévue pour ces mesures. Il a estimé que cette situation s'apparentait à un détournement des avantages fiscaux en cause. En outre, il a rappelé que, suivant les constats qu'avaient pu faire certains rapporteurs spéciaux, la rénovation hôtelière attendue tardait à se manifester. Il a appuyé les différentes propositions avancées dans le rapport du Conseil économique et social, précité, de janvier 2007, en vue d'accélérer les réalisations souhaitables.

**M. Luc Chatel** a précisé qu'il avait d'ores et déjà identifié ce problème.

**Mme Bariza Khiari**, rappelant que le secteur du tourisme évoluait aujourd'hui dans un contexte concurrentiel international, a questionné M. Luc Chatel sur l'intégration de critères relatifs au tourisme « durable » dans le cadre des opérations de labellisation « Qualité tourisme ».

**M. Luc Chatel** a estimé que la prise en compte de tels critères, au titre de la politique « qualité » menée en faveur du tourisme, apparaissait en effet comme pertinente, eu égard aux attentes de la clientèle, notamment les nouvelles clientèles étrangères. A cette occasion, il a fait valoir que la perspective d'un doublement du marché du tourisme, annoncé à l'horizon de l'année 2020, appelait une adaptation de l'offre française, afin que notre pays conserve et accroisse ses parts de marché en la matière.

**Mme Bariza Khiari**, après avoir signalé que le secteur des hôtels, cafés et restaurants enregistrait un déficit régulier de main-d'œuvre, a demandé à M. Luc Chatel si des actions spécifiques de lutte contre la

discrimination à l'embauche étaient envisagées, dans la perspective de remédier à cette situation.

**M. Luc Chatel**, identifiant une « convergence d'intérêts » entre la nécessité de pourvoir des emplois dans le secteur du tourisme, d'une part, et, d'autre part, celle de respecter, dans les entreprises, la diversité de la population, a indiqué que l'action mise en œuvre, sur ce dernier point, au plan national, devrait permettre de répondre aux attentes ici exprimées.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur la pertinence des mesures instaurées en faveur des hôtels, cafés et restaurants, afin de compenser l'absence de taux de TVA réduit pour ce secteur. Compte tenu de leur coût, il a questionné M. Luc Chatel quant à la nécessité de trouver d'autres voies de financement de la protection sociale.

**M. Luc Chatel**, rappelant que le gouvernement avait mis à l'étude les pistes d'une réforme en la matière, a déclaré qu'à titre personnel, il était favorable à des mesures de réaffectation, sur la consommation, des charges de financement de la protection sociale, pour autant que cette opération ne nuise pas au pouvoir d'achat des Français.