

**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 et
Yvon Collin, rapporteurs spéciaux**

	<u>Pages</u>
MISSION « TRANSPORTS »	4
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	4
I. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »	7
A. UN « COUP DE FREIN » SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS	7
1. <i>Une gestion très prudente de crédits en baisse</i>	7
2. <i>Liée à des incertitudes multiples sur l'avenir des routes</i>	8
B. DES PERFORMANCES DÉGRADÉES	9
1. <i>Une baisse de la qualité des réseaux</i>	9
2. <i>Qui pourrait être amplifiée par la diminution des crédits</i>	9
II. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »	11
A. UN BILAN D'EXÉCUTION DIFFICILE À APPRÉCIER	11
1. <i>Les effets de l'utilisation de la fongibilité entre les actions</i>	11
2. <i>De nombreuses « erreurs techniques »</i>	12
B. DES PERFORMANCES EN « PERTE DE VITESSE ».....	12
1. <i>Les limites des campagnes de communication</i>	12
2. <i>Le cas particulier de l'échec « du permis à un euro par jour »</i>	12
III. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »	14
A. LE RISQUE RELATIF À LA SOUTENABILITÉ DU PROGRAMME SE CONFIRME.....	14
1. <i>Le pari de l'AFITF</i>	14
2. <i>La sous-estimation des dépenses fiscales</i>	14
B. DES RÉSULTATS MITIGÉS	15
1. <i>La prime à la route subsiste</i>	15
2. <i>Les marges de manœuvre du responsable de programme restent limitées</i>	15
IV. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »	17
A. UN PROGRAMME DONT L'EXECUTION A ÉTÉ PERTURBÉE	17
B. QUI NE VALORISE PAS LES PERFORMANCES DES OPÉRATEURS	18

V. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	19
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE APPUYÉE SUR LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS.....	19
B. UNE PERFORMANCE « SANS REMOUS ».....	20
VI. PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS »	22
A. UNE GESTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANTE.....	22
1. <i>Des taux de consommation des crédits élevés</i>	22
2. <i>Des mouvements réglementaires de crédits marqués essentiellement par des reports importants</i>	22
3. <i>Les informations fournies sur l'exécution des dépenses de personnel sont imprécises</i>	23
B. LA BONNE PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	24
VII. PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE	26
A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	26
B. DES PERFORMANCES « SANS NUAGES ».....	27
1. <i>Une amélioration de la qualité des prestations</i>	27
2. <i>Des résultats financiers contraints par la diminution de la subvention de l'Etat</i>	27
VIII. PROGRAMME 217 « SOUTIEN ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉQUIPEMENT »	29
A. UN CHOIX DE STRUCTURE CONTESTABLE.....	29
1. <i>Une faible lisibilité</i>	29
2. <i>Un obstacle à la fongibilité</i>	30
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE	30
1. <i>Des indicateurs d'efficacité administrative</i>	30
2. <i>Une situation provisoire dans l'attente de réformes de structure</i>	30
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	32
PRINCIPALES OBSERVATIONS	32
A. UNE EXÉCUTION PROBLÉMATIQUE.....	33
1. <i>Les effets de la lenteur du programme d'implantation des nouveaux radars</i>	33
2. <i>Une incapacité à distinguer investissement et fonctionnement</i>	33
3. <i>Le retard des investissements de modernisation du fichier national du permis de conduire</i>	35
B. DES RÉSULTATS INÉGAUX EN TERMES DE PERFORMANCE.....	35
1. <i>Des indicateurs décevants pour le système de radars automatiques</i>	35
2. <i>L'absence d'évaluation et de justification des dépenses du programme « fichier national du permis de conduire »</i>	36

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	38
PRINCIPALES OBSERVATIONS	38
A. DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE DE 11,4 % PAR RAPPORT À 2006	39
B. LES PERFORMANCES DE LA MISSION SONT GLOBALEMENT SATISFAISANTES	40
1. <i>Les bonnes performances du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »</i>	41
2. <i>La majorité des objectifs du programme 612 « Navigation aérienne » ont été atteints</i>	42
3. <i>Le programme 614 « Surveillance et certification » est marqué par une faible consommation des crédits d'investissement</i>	44
4. <i>Le manque de clarté du programme 611 « formation aéronautique »</i>	46

MISSION « TRANSPORTS »

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La mission « Transports » rassemblait, en crédits votés pour 2007, 8,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 8,8 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), gérés par le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et répartis en huit programmes : « Réseau routier national », « Sécurité routière », « Transports terrestres et maritimes », « Passifs financiers ferroviaires », « Sécurité et affaires maritimes », « Transports aériens », « Météorologie », « Soutien et pilotage des politiques d'équipement ».

L'analyse de l'exécution budgétaire sur l'exercice 2007 appelle **quatre observations principales**.

1) En premier lieu, il apparaît que **le nombre et la diversité de la nature des programmes** comme de leur poids financier respectif **auraient justifié une coordination** et une « vision commune » pour la mission elle-même. Vos rapporteurs spéciaux, depuis la présentation de la première maquette budgétaire de la mission, ont regretté cette absence. Ils remarquent que le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution 2007 expose les mêmes observations considérant que « *si des priorités stratégiques sont le plus souvent définies pour chaque programme, elles demeurent insuffisamment explicitées au niveau de la mission* ». L'élargissement, dans la loi de finances pour 2008, du périmètre de la mission budgétaire devenue « Ecologie, développement et aménagement durables » renforce cette exigence de cohérence.

2) **L'application satisfaisante des principes de la LOLF est contrariée par plusieurs facteurs : la place centrale des opérateurs** constitue un ensemble pour le moins complexe¹ qui échappe partiellement au contrôle du Parlement, **l'importance des fonds de concours** qui est un frein à la fongibilité des crédits en raison de la règle selon laquelle l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante, et **la centralisation des dépenses de personnel au sein d'un seul programme** de soutien, qui nuit à l'exercice de la fongibilité asymétrique.

3) S'agissant de l'évaluation de la **performance** des programmes de la mission, calculée à travers les indicateurs figurant dans le rapport annuel de performances 2007, la mission « Transports » se caractérise par les **bons résultats obtenus**.

Ainsi, selon les mesures effectuées par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la mission « Transports » dépasse assez sensiblement les résultats moyens obtenus par les différentes missions du budget de l'Etat.

¹ Le rapport du contrôleur budgétaire et comptable sur l'exécution budgétaire 2007 identifie onze opérateurs auprès du ministère de l'équipement, dont 10 « officient » dans le cadre de la mission « Transports ».

La performance de la mission « Transports »

	Réalisation conforme	Evolution positive significative	Pas d'amélioration	Comparaison impossible	Données non renseignées
Total des missions	46 %	17 %	17 %	5 %	15 %
Mission « Transports » (66 indicateurs)	55 %	18 %	18 %	0 %	9 %

Source : dossier de présentation du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 - ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

4) Enfin, de manière plus sensible sur les programmes « Réseau routier national », « Sécurité routière » et « Transports terrestres et maritimes », l'exécution correcte de l'exercice a été perturbée par la **réorganisation des services déconcentrés de l'Etat**, incluant la création des directions interrégionales des routes et des services de maîtrise d'ouvrage (SMO) au sein des directions régionales de l'équipement.

Le tableau qui suit retrace les conditions générales de l'exécution 2007 des différents programmes de la mission.

Données générales d'exécution de la mission « Transports » en 2007

(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts (dont FDC)		Crédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Réseau routier national	542 847 154	496 544 154	4 307 493 431	2 367 893 549	1 591 943 030	1 727 555 977	293 %	348 %	37 %	73 %
Sécurité routière	105 837 426	111 537 426	163 491 824	121 184 632	102 735 823	111 714 529	97 %	100 %	63 %	92 %
Transports terrestres et maritimes	2 373 628 103	2 376 203 170	2 636 546 770	2 603 172 783	2 509 083 494	2 514 581 323	106 %	106 %	95 %	97 %
Passifs financiers ferroviaires	1 357 200 000	1 357 200 000	1 097 340 000	1 097 340 000	1 097 340 000	1 097 340 000	81 %	81 %	100 %	100 %
Sécurité et affaires maritimes	150 138 765	146 918 765	182 452 482	151 323 089	147 469 817	143 752 156	98 %	98 %	81 %	95 %
Transports aériens	189 103 379	170 023 379	205 585 752	181 874 412	194 071 721	174 411 774	103 %	103 %	94 %	96 %
Météorologie	165 196 203	165 196 203	165 104 308	165 103 599	165 103 599	165 103 599	100 %	100 %	100 %	100 %
Soutien et pilotage des politiques d'équipement	3 973 996 349	3 960 277 034	4 336 763 162	4 321 923 987	4 284 247 462	4 271 559 294	108 %	108 %	99 %	99 %
Total	8 857 947 379	8 783 900 131	13 094 777 729	11 009 816 051	10 091 994 946	10 206 018 652	114 %	116 %	77 %	93 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

I. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »

Le programme 203 « Réseau routier national » comprend **trois actions** :

- l'action développement des infrastructures routières qui est exclusivement financée grâce à la participation, à travers des fonds de concours, des collectivités territoriales aux opérations contractualisées et par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) qui finance directement les opérations sur le réseau concédé et verse des fonds de concours pour le réseau non concédé ;

- l'action entretien et exploitation ;

- l'action politique technique, action internationale et soutien au programme.

A. UN « COUP DE FREIN » SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

1. Une gestion très prudente de crédits en baisse

L'exécution du programme 203 pour l'exercice 2007 se caractérise par une gestion extrêmement prudente des autorisations d'engagement.

Le **total des autorisations d'engagement consommées** s'élève ainsi à 1.591 millions d'euros, soit **37 % seulement du total des autorisations d'engagement ouvertes** incluant les fonds de concours et les attributions de produits.

Le montant des autorisations d'engagement reportées sur 2008 atteint de ce fait **un niveau particulièrement élevé** soit 2.623 millions d'euros représentant 165 % du montant des autorisations d'engagement engagées au cours de l'exercice.

Les évolutions constatées sur les crédits de paiement sont similaires mais de moindre ampleur. Le montant des consommations de crédits se monte à 1.727 millions d'euros, représentant 73 % du total ouvert.

Cette gestion prudente s'applique, en outre, sur des **montants de crédits qui sont globalement en baisse depuis plusieurs années**. Les autorisations d'engagement sont en diminution de 43 % par rapport à l'exercice 2006 et les crédits de paiement consommés en baisse de 23 %.

Les diminutions de crédits sont à mettre en rapport avec le **transfert des routes nationales aux départements**. En 2006, 16.947 km de routes nationales avaient été transférées aux départements. Ce mouvement a été complété en 2007 par un transfert supplémentaire de 340 km.

2. Liée à des incertitudes multiples sur l'avenir des routes

La **chute de la consommation des crédits** sur le programme 203 marque une rupture par rapport à l'exercice précédent. Les taux de consommation des autorisations d'engagement et de crédits de paiement avaient alors atteint respectivement 98 % et 79 %.

Ce changement est **revendiqué par le responsable de programme**, le directeur général des routes, qui précise avoir volontairement limité les engagements « *afin de réduire la charge en crédits de paiement sur les exercices ultérieurs* ».

De fait, le financement du programme et principalement de sa première action « Développement des infrastructures routières » repose, exclusivement sur les fonds de concours versés par les collectivités territoriales dans le cadre des opérations co-financées et par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France.

Or les **rattachements de fonds de concours ont été surestimés** dans des proportions assez importantes par le projet de loi de finances pour 2007.

La surestimation des fonds de concours sur l'exercice 2007

(en euros)

	Prévues en LFI pour 2007	Ouvertes en 2007	Ecart
Autorisations d'engagement	2.222.000.000	1.590.295.669	- 28,4 %
Crédits de paiement	2.222.000.000	1.574.708.049	- 29,1 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Ces écarts de prévision budgétaires ne sont qu'une illustration de la **grande incertitude qui pèse sur le financement à venir des infrastructures routières** et qui peut justifier la politique de restriction conduite par le responsable de programme. En effet, les **choix du « Grenelle de l'environnement »** en faveur des moyens de transports alternatifs à la route et la réduction prévisible des ressources de l'AFITF en 2009, par l'épuisement des recettes de la privatisation des autoroutes, conduisent à remettre en question la réalisation de nouvelles infrastructures.

Le ralentissement du rythme d'engagement apparaît dans ces conditions comme une mesure de prudence. Mais il est moins compréhensible quand il s'applique également aux crédits d'entretien et d'exploitation.

B. DES PERFORMANCES DÉGRADÉES

1. Une baisse de la qualité des réseaux

L'analyse de la performance du programme 203 s'appuie sur huit indicateurs¹ dont les résultats pour 2007 sont très variables.

On constate des évolutions positives sur les indicateurs de l'objectif visant à améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national, mesurés par le nombre de tués et de blessés et par la satisfaction des usagers exprimée lors d'enquêtes d'opinion.

Moins satisfaisants sont les résultats obtenus pour les indicateurs mesurant le coût de la modernisation et de l'entretien du réseau et, plus encore, son état.

Ils font apparaître, en effet, une augmentation du coût kilométrique de construction qui est supérieur de 6 % aux prévisions du projet annuel de performances pour 2007 et très éloigné de la cible retenue pour 2010.

La mesure la plus inquiétante concerne l'état des structures de chaussées, en particulier sur les grandes liaisons d'aménagement du territoire, et l'état des ouvrages d'art. En effet, les indicateurs montrent une poursuite de la dégradation de l'état des chaussées et un maintien de celui des ouvrages d'art à un niveau qui reste insuffisant.

Le réseau routier et les ouvrages d'art en bon état

Voies rapides urbaines	89 %
Voies à caractéristiques autoroutières	88 %
Grandes liaisons d'aménagement du territoire	81 %
Ouvrages d'art	86,7 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

2. Qui pourrait être amplifiée par la diminution des crédits

Malgré les indicateurs qui alertent sur le mauvais état relatif du réseau routier national, l'exécution 2007 de l'action « entretien et exploitation » du programme 203 se caractérise par un écart important entre la prévision et la réalisation, témoignant d'une sous-consommation des crédits.

¹ L'indicateur portant sur le nombre de vies « épargnées » par les aménagements de sécurité, rapporté au million d'euros investis, a été abandonné.

Exécution de l'action « entretien et exploitation »

(en euros)

<i>Y compris fonds de concours</i>	Prévisions LFI 2007	Réalisation 2007	Ecart
Autorisations d'engagement	525.788.143	455.524.539	- 13,4 %
Crédits de paiement	479.485.143	416.429.679	- 13,2 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

L'écart constaté s'explique par des rattachements de fonds de concours plus faibles que prévus, des annulations de crédits pour 24,4 millions d'euros en AE et 21,7 millions d'euros en CP et, enfin, par un redéploiement de 27 millions d'euros au profit de l'action « politique technique, action internationale et soutien au programme » pour participer au financement des dépenses de fonctionnement des directions interdépartementales des routes.

II. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

Le programme « Sécurité routière » comprend les dépenses réalisées par l'Etat en faveur de la sécurité routière qui ne sont pas en lien direct avec le système des radars automatisés. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses de communication pour des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique et du financement des dispositifs liés au permis de conduire.

A. UN BILAN D'EXÉCUTION DIFFICILE À APPRÉCIER

1. Les effets de l'utilisation de la fongibilité entre les actions

L'exercice 2007 n'a pas donné lieu, pour le programme 207, à l'utilisation de la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF.

En revanche, comme le précise le rapport annuel de performances, il a été fait un **usage important de la fongibilité des crédits** permettant leur redéploiement d'une action vers une autre en cours d'exercice, en réponse aux aléas de gestion rencontrés.

Redéploiements rapportés aux montants de crédits ouverts (crédits de paiement hors dépenses de personnel)

(en millions d'euros)

Action	LFI	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Fongibilité entre actions
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	7,20	7,15	6,41	- 0,74
Démarches interministérielles et communication	29,50	28,01	30,45	+ 2,44
Education routière	25,86	24,57	22,60	- 1,97
Gestion du trafic et information des usagers	36	48,97	40,37	- 8,61

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Le redéploiement des crédits a ainsi permis d'amplifier les **campagnes de communication**, notamment sur le thème de l'alcoolisme et de financer des opérations d'investissement dans les centres d'examen du permis de conduire.

2. De nombreuses « erreurs techniques »

L'appréciation de la réalité de l'exécution est rendue difficile par la perturbation liée à de nombreuses erreurs techniques.

Ces erreurs ont affecté la comptabilisation des autorisations d'engagement et plus particulièrement l'action « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme » où elles « expliquent » la quasi-totalité des écarts entre les crédits votés en loi de finances et les crédits consommés, soit 2,3 millions d'euros sur un total de 2,38 millions d'euros.

B. DES PERFORMANCES EN « PERTE DE VITESSE »

1. Les limites des campagnes de communication

Les résultats de performance du programme 207 sont relativement décevants, même si l'on constate globalement en 2007 une diminution de nombre de tués sur les routes qui atteint 2 % par rapport à 2006.

Ainsi, le nombre d'accidents corporels comme celui des personnes blessées est en augmentation et la baisse de la mortalité sur la route est moins importante que les années précédentes.

Le responsable de programme impute cette nouvelle tendance au fait que toutes les opérations sur la vitesse, principal levier d'action contre la mortalité ces dernières années, ont porté leurs fruits.

Au-delà de cette appréciation, les indicateurs de performance font apparaître un **essoufflement de l'effet des campagnes de communication**, illustré en particulier par une baisse importante du nombre de personnes déclarant avoir adopté un nouveau comportement routier à la suite de ces campagnes et une progression de celles qui indiquent être moins bien informées qu'auparavant sur les questions relatives à la sécurité routière.

2. Le cas particulier de l'échec « du permis à un euro par jour »

Votre rapporteur spécial avait été le premier à relever lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, les mauvais résultats du permis à un euro par jour, au regard des objectifs fixés par le gouvernement en la matière.

L'exercice 2007 a confirmé cet échec prévisible.

Le budget 2007 avait été dimensionné sur la base de 102.000 prêts et 10,05 millions d'euros de crédits correspondant. Après une réévaluation des objectifs à environ 85.000 prêts en août 2007, les résultats de l'année se sont établis à 79.281 permis pour un coût réel de 7,66 millions d'euros.

Ainsi, non seulement les objectifs n'ont pas été atteints mais le coût du dispositif s'est révélé en forte augmentation : il s'établit par permis à 96,64 euros, en augmentation de 18,9 % par rapport à 2006.

III. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »

Le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » est **constitué essentiellement de subventions** au transport ferroviaire et aux transports urbains. Sa caractéristique principale est surtout la place prédominante des opérateurs : l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), Voies navigables de France (VNF) et l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) auxquels s'ajoutent les deux intervenants en matière de transport ferroviaire, la SNCF et RFF.

A. LE RISQUE RELATIF À LA SOUTENABILITÉ DU PROGRAMME SE CONFIRME

1. Le pari de l'AFITF

Comme le souligne le rapport du contrôleur budgétaire, **l'importance des engagements pris par l'AFITF au regard de ses recettes constitue un des principaux risques budgétaires** pesant sur la gestion du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ce risque est particulièrement prégnant s'agissant du programme 226.

En effet, alors que globalement, les engagements annuels de l'AFITF se montent à 3,5 milliards par an, ses recettes annuelles sont de l'ordre de 800 millions d'euros, hors dotation initiale de 4 milliards d'euros perçue après la cession des participations dans les sociétés autoroutières.

En outre, **l'intégralité des coûts des infrastructures programmées n'est pas comptabilisée dans les engagements**. En particulier, il manque, s'agissant des infrastructures ferroviaires, l'opération la plus lourde, soit la **ligne ferroviaire Lyon-Turin** qui comporte un double tunnel de 52 km. Pour cette opération, les engagements sont enregistrés à mesure des travaux préparatoires et ne représentent, à la fin de l'exercice 2007, que 200 millions d'euros.

Cet exemple ne peut que **renforcer les doutes sur la capacité de l'opérateur et de l'Etat à satisfaire les engagements qu'ils prennent**, sans doute avec trop de légèreté, concernant la poursuite de l'équipement en grandes infrastructures : lignes à grande vitesse, infrastructures portuaires et autoroutes ferroviaires.

2. La sous-estimation des dépenses fiscales

Au programme 226 sont rattachées un certain nombre de dépenses fiscales correspondant à des **aides de l'Etat à destination de professionnels**

du transport : chauffeurs de taxis, transporteurs routiers, entreprises de transport public notamment.

L'ensemble de ces aides, constituées d'exonération ou de remboursements partiels de TIPP, a représenté 350 millions d'euros sur l'exercice 2007, soit une **très nette augmentation** par rapport à l'exercice 2006 (+ 17 %) ainsi qu'au regard de l'estimation initiale présentée dans le projet de loi de finances pour 2007 (+ 13 %). Cette augmentation est naturellement liée à la progression des coûts des carburants.

B. DES RÉSULTATS MITIGÉS

1. La prime à la route subsiste

Alors que la création de l'AFITF avait comme objectif de participer au transfert de la route vers les autres modes de transport en concentrant les interventions financières sur ces derniers, l'exercice 2007 montre encore une **prédominance des opérations routières**.

Répartition des engagements et dépenses de l'AFITF par mode de transport

(en millions d'euros)

	2005 (réalisé)		2006 (réalisé)		2007 (réalisé)	
	Engagements	Dépenses	Engagements	Dépenses	Engagements	Dépenses
Routes	656	453	1.811	970	1369	978
Rail	2.029	442	1.526	533	773	810
Fluvial	29	17	41	26	8	22
Mer			109	37	80	35
Transports collectifs			526	120	678	292
Corse et divers			27		69	35
Charges financières	0,1		0		0	
Personnel et fonctionnement	0,1		0,4		0,6	

Source : rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable relatif à l'exécution budgétaire de l'année 2007

2. Les marges de manœuvre du responsable de programme restent limitées

Le programme 226 est constitué pour une très large part de subventions à des opérateurs, elles-mêmes déterminées par des contrats

d'objectifs et de moyens ou des engagements antérieurs. La marge de manœuvre du responsable de programme est donc particulièrement réduite.

Ainsi, la **contribution de l'Etat à VNF** est déterminée par le contrat d'objectifs et de moyens conclu en 2004 et dont l'année 2007 a constitué le troisième exercice d'exécution. L'essentiel du financement de l'Etat à l'opérateur est représenté par la subvention pour charges de service public qui s'est élevée à 50 millions d'euros en investissement et 4,64 millions d'euros en fonctionnement.

Le reste des crédits du programme est **mobilisé à destination de RFF**. Il permet de couvrir :

- la **subvention dite de régénération**, d'un montant de 985,21 millions d'euros destinée à la rénovation du réseau ;

- la **contribution aux charges d'infrastructures** (CCI) destinée à l'entretien du réseau et fixée à 813,04 millions d'euros.

Cette répartition confirme la tendance engagée d'une **diminution relative de la part de la CCI** qui contraint RFF à trouver dans ses recettes propres ou la hausse des péages d'infrastructures, la compensation de la baisse de la contribution de l'Etat.

IV. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »

Le programme « Passifs financiers ferroviaires » comprend les contributions de l'Etat au désendettement de la SNCF et de Réseau ferré de France (RFF).

A la fin de l'exercice 2007, ces dettes s'élevaient respectivement à **8 milliards d'euros** pour le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF et à **27,9 milliards d'euros pour RFF**.

A. UN PROGRAMME DONT L'EXECUTION A ÉTÉ PERTURBÉE

La subvention au SAAD s'est élevée en 2007, en coûts complets, à 446,88 millions d'euros et la subvention à RFF à 693,5 millions d'euros.

Ces deux contributions ont connu une forte diminution par rapport aux crédits consommés en 2006.

Evolution des subventions à RFF et au SAAD

(en euros)

Action	Crédits consommés en 2006 (AE=CP)	Crédits consommés en 2007 (AE=CP)	Evolution
Désendettement de RFF	730.000.000	650.460.000	- 10,90 %
Désendettement de la SNCF	627.200.000	446.880.000	- 28,75 %
Total	1.357.200.000	1.097.340.000	- 19,15 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Ces évolutions sont la conséquence de trois mouvements :

- la **reprise par l'Etat de la dette du SAAD**, par la loi de finances rectificative pour 2007 appliquant une décision d'Eurostat, a conduit à limiter les versements de l'Etat à la SNCF à la stricte couverture des frais financiers de la dette cantonnée dans le SAAD, soit 403,84 millions d'euros ;

- l'annulation de la **mise en réserve initiale** sur le programme, soit 67,86 millions d'euros ;

- le report à l'exercice 2008 d'un versement de 43,04 millions d'euros à RFF, dans l'attente d'un remboursement de la SNCF intervenu en décembre 2007 dans le cadre de la reprise de la dette du SAAD.

Au total, il a donc été procédé à une annulation de crédits de 259,8 millions d'euros.

B. QUI NE VALORISE PAS LES PERFORMANCES DES OPÉRATEURS

Le programme 173 comporte un indicateur unique de performance, retraçant le coût moyen du stock de la dette de chacun des deux établissements.

Il fait apparaître une dégradation relative du coût de la dette portée par RFF qui s'établit désormais au même niveau que celle du SAAD, soit à 5,05 %.

Cette mesure de la performance appelle **deux observations** :

- ce n'est qu'à compter de la loi de finances 2008 qu'a été introduit un second indicateur mesurant l'écart des performances de gestion de dette entre les opérateurs ferroviaires et l'Etat ;

- **l'analyse présentée par le rapport annuel de performances reste sommaire**, comme le constate la Cour des comptes dans son analyse du programme 173. En effet elle ne fournit pas d'explication des tendances pluriannuelles et surtout, elle n'aborde pas la question essentielle de **l'allongement de l'horizon d'amortissement de la dette de RFF** qui a été porté de 2028 à 2046.

V. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » a rassemblé, en crédits consommés, 147,4 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 143,7 millions d'euros pour les crédits de paiement, soit des taux de consommation, par rapport aux crédits ouverts, qui s'établissent respectivement à 95,6 % et à 98,6 %.

Le programme comporte également **deux dépenses fiscales** représentant au total 62 millions d'euros selon le chiffrage actualisé pour l'exercice 2007. Ces dépenses sont relatives au système optionnel de taxe au tonnage et au dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises d'armement au commerce.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE APPUYÉE SUR LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

L'exécution du programme 205 a laissé une place importante à l'exercice de la fongibilité des crédits entre les actions, contribuant à l'amélioration du pilotage budgétaire soulignée par le responsable de programme.

Cette fongibilité a bénéficié tout spécialement à l'action « **flotte de commerce** », qui était déjà la plus importante des cinq actions du programme.

Exécution de l'action « flotte de commerce »

(en euros)

	Prévision LFI 2007	Consommation 2007	Ecart
Autorisations d'engagement	73.515.795	77.082.905	4,9 %
Crédits de paiement	73.515.795	74.981.905	2,0 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Au sein de l'action « flotte de commerce », les quatre dispositifs d'aide ont connu des consommations différentes de crédits.

Deux dispositifs ont enregistré une demande supérieure aux prévisions nécessitant des crédits complémentaires :

- la compensation des non-recettes de l'ENIM¹, équivalente au montant des exonérations de charges sociales pour les navires battant pavillon français et soumis à la concurrence internationale. Prévu initialement à 37,95 millions d'euros, le montant de la compensation a atteint 42,7 millions d'euros ;

¹ Etablissement national des invalides de la marine.

- le remboursement des cotisations patronales aux armements employant des personnels embarqués non marins a demandé la levée de la mise en réserve initiale, pour un montant total de 4,67 millions.

Dans le même temps, la subvention à la compagnie générale maritime et financière pour les surcharges spécifiques au titre des retraites versées (15,01 millions d'euros) et la mesure d'exonération des charges sociales relatives à la famille et à l'assurance-chômage pour les navires à passagers (12,6 millions d'euros), adoptée à l'initiative du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, n'ont pas excédé les coûts prévisionnels prévus en loi de finances initiale.

B. UNE PERFORMANCE « SANS REMOUS »

Exécuté sous la responsabilité du directeur des affaires maritimes, le programme 205 affichait **trois principales priorités** pour l'exercice 2007 : la **sécurité maritime**, le **contrôle des activités en mer** et en particulier de la pêche, et le **soutien au pavillon français** et à l'emploi.

Au regard des résultats des nombreux indicateurs du programme, les objectifs ont été atteints.

L'analyse de la performance fait apparaître notamment deux éléments positifs :

- la **qualité confirmée de la formation maritime**, mesurée par le taux des actifs maritimes (employés dans les domaines maritime et para maritime) parmi les anciens élèves des établissements d'enseignement maritime après 5 ans d'activité ;

- la **montée en puissance du registre international français (RIF)** entrée en vigueur au 11 février 2006 et, de manière générale, l'efficacité des dispositifs d'aide à la flotte de commerce.

Ainsi le taux des actifs maritimes a été porté de 86 % en 2006 à 86,4 % en 2007, résultat supérieur à l'objectif retenu par le programme annuel de performances. Ce bon résultat est particulièrement élevé pour les élèves sortis des **écoles nationales de la marine marchande**, pour lesquels il atteint 97,7 %.

L'efficacité des aides à la flotte de commerce se mesure au nombre de **navires de commerce sous pavillon français** et à l'évolution du tonnage concerné. A cet égard, l'indicateur figurant au rapport annuel de performances mériterait d'être affiné afin de tenir compte de la capacité croissante des navires sortis de flotte et de comptabiliser également les navires de service et les navires auxiliaires. Selon ce décompte, il apparaît que le **RIF** totalise 258 navires au 1^{er} janvier 2008 contre 188 navires au 1^{er} janvier 2007, soit une **augmentation de 37 %**.

S'agissant de l'évolution de l'emploi dans la filière maritime, elle montre une **augmentation modérée mais continue depuis 2005 du nombre de marins français.**

VI. PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS »

A. UNE GESTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANTE

1. Des taux de consommation des crédits élevés

Exécution des crédits du programme en 2007

(en euros)

	Crédits prévus en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation des crédits ouverts
Autorisations d'engagement	189.103.379	205.585.752	194.071.721	94,4 %
Crédits de paiement	170.023.379	181.874.412	174.411.774	95,9 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Le **taux de consommation des crédits ouverts est très satisfaisant**, tant en ce qui concerne les autorisations d'engagement, pour lesquelles il s'élève à 94,4 %, qu'en ce qui concerne les crédits de paiement, pour lesquels il est de 95,9 %.

2. Des mouvements réglementaires de crédits marqués essentiellement par des reports importants

Les mouvements réglementaires de crédits en cours d'année font apparaître trois principales opérations :

- d'une part, **des ouvertures de crédit par arrêté de report d'un montant important** puisqu'elles s'élèvent à 8,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 15,3 millions d'euros en crédits de paiement. Ces ouvertures expliquent la surconsommation apparente des crédits par rapport aux ouvertures décidées en loi de finances initiale. En ce qui concerne les crédits de paiement, le montant des reports de crédits de 2006 sur 2007 s'élève à **13,8 % des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme**. Suite à un amendement déposé par le gouvernement et adopté par le Sénat, l'article 58 de la loi de finances pour 2007¹ avait en effet autorisé pour le programme « Transports aériens » le dépassement du plafond de 3 % des crédits reportés, fixé par l'article 15 de la LOLF². Votre rapporteur spécial rappelle toutefois les inquiétudes formulées alors par notre collègue

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Philippe Marini, rapporteur général, quant au **risque que de telles opérations ne conduisent, à terme, à compromettre l'efficacité de la règle fixée par l'article 15 de la LOLF** ;

- d'autre part, une **annulation de crédits de paiement à hauteur de 2,77 millions d'euros** par décret d'avance. La Cour des comptes, dans son rapport sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative au cours de l'année 2007¹, indique que, de manière générale, les annulations de crédits posent « *la question de la surévaluation des crédits inscrits en loi de finances initiale* ». Cette remarque ne peut toutefois concerner le programme « Transports aériens » puisque l'on constate, en fin d'année, une consommation des crédits supérieure aux prévisions de loi de finances initiale, du fait des reports importants de crédits de l'année précédente ;

- enfin, une **ouverture de crédits en autorisations d'engagement de 7,8 millions d'euros** du fait du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2007, au titre de la participation de l'Etat au financement des travaux d'extension de l'aéroport de Nouméa-La Tontouta.

3. Les informations fournies sur l'exécution des dépenses de personnel sont imprécises

Votre rapporteur spécial relève **l'opacité** du rapport annuel de performances sur les dépenses de personnel. Ainsi, il constate que les crédits relevant du titre 2 font l'objet d'une importante surconsommation concernant l'action 1. Evalués à 27,5 millions d'euros en loi de finances initiale, leur consommation s'est finalement élevée à 39,5 millions d'euros. Parallèlement, les mêmes dépenses de titre 2 concernant l'action 3 avaient été évalués à 16,5 millions d'euros en loi de finances initiale et n'ont été consommés qu'à hauteur de 4,7 millions d'euros, cette sous-consommation compensant la surconsommation de l'action 1.

Or, le rapport annuel de performances ne donne aucune indication sur les raisons de cette différence. Il indique, au contraire, que les effectifs de chacune des deux actions concernées sont globalement conformes aux prévisions de la loi de finances initiale. Cela rend les données chiffrées fournies dans le rapport annuel de performances particulièrement peu lisibles.

L'action 1 « Affaires techniques, prospective et soutien au programme » a consommé 74,3 millions d'euros en crédits de paiement. Elle a bénéficié, par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, de reports de crédits dus principalement au **retard de certains projets immobiliers** lancés en 2005, ainsi qu'au basculement tardif de certaines opérations du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » vers le budget général.

¹ Rapport au Parlement conjoint au projet de loi de finances rectificative – Mouvements de crédits opérés par voie administrative – Décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, Cour des comptes, 26 novembre 2007.

L'action 2 « Régulation du transport aérien » fait apparaître une **sous-consommation des autorisations d'engagement à hauteur de 8,7 millions d'euros** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette sous-consommation s'explique, d'une part, par l'échec du renouvellement de la convention pour la desserte intérieure à la Guyane, d'autre part, par la révision à la baisse des obligations de service public imposées sur les liaisons Agen – Paris et Béziers – Paris et, enfin, par le renouvellement moins coûteux que prévu de la convention relative à la desserte Tarbes – Paris.

L'action 3 « Régulation des aéroports » fait l'objet d'une sous-consommation apparente des crédits de titre 2, évoquée ci-avant par votre rapporteur spécial, sans qu'aucun élément d'explication ne soit fourni.

Enfin, l'exécution des actions 4 « Enquêtes de sécurité aérienne », et 5 « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires » est globalement restée en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale.

B. LA BONNE PERFORMANCE DU PROGRAMME

L'objectif 1 « Limiter les impacts environnementaux du transport aérien » a pour unique indicateur le taux de récurrence des compagnies aériennes sanctionnées au titre de la réglementation environnementale en vigueur depuis plus d'un an à la date de l'infraction. Votre rapporteur spécial avait déjà eu l'occasion, dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour l'année 2006, de s'étonner de la présence d'un « *indicateur qui ne pourra être renseigné que 6 mois après la date où il est censé être examiné par le Parlement* ». Il **constate avec satisfaction que la mise en place d'un nouvel indicateur**, qui, selon le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, « *pourra être calculé de manière plus immédiate* », **est prévue pour le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009.**

L'objectif 2 « Améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne plus adaptée » présente un unique indicateur. Il mesure le coût moyen pour faire gagner une heure de trajet aux passagers utilisant les liaisons d'aménagement du territoire. Il fait apparaître une **baisse satisfaisante de ce coût**, de 54,4 euros en 2006 à 48,7 euros en 2007, alors que, parallèlement, le nombre d'heures gagnées augmente.

L'objectif 3 « Faciliter l'insertion du secteur aérien dans un cadre plus concurrentiel » présente trois indicateurs, dont les résultats pour 2007 sont satisfaisants :

- le **taux annuel de récurrence des transporteurs aériens** dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure à la suite d'infractions à la réglementation **a légèrement diminué**, de 13 % en 2006 à 12,7 % en 2007. Votre rapporteur spécial regrette toutefois que cet indicateur ne concerne, en pratique, que les sanctions concernant l'attribution de créneaux horaires ;

- le délai de traitement des réclamations du transport aérien est passé de 57 à 34,4 jours, ce qui est **satisfaisant mais inférieur à l'objectif**, fixé à 20 jours par la loi de finances initiale pour 2007. **Les efforts, réels, doivent donc être poursuivis ;**

- enfin, le taux de négociations aéronautiques internationales conclusives impliquant la France est passé de 11 % à 11,6 %, légèrement en dessous de la prévision, fixée à 12 % par la loi de finances initiale pour 2007.

Le dernier objectif « 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. Le premier indique le ratio du nombre d'enquêtes clôturées dans l'année dans le délai de 12 mois à compter de la survenance de l'événement. Sa réalisation, en légère progression, de 58 % en 2006 à 59 % en 2007, pour une prévision de 62 %, ne doit pas masquer une **amélioration beaucoup plus significative, le bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) ayant traité plus de deux fois plus de dossiers qu'en 2006.**

Le deuxième indicateur permet de constater la diminution, de 63 % à 45 %, du taux de recommandations de sécurité aérienne émises dans l'année qui ont été prises en compte par un acte d'approbation de leur destinataire. **Votre rapporteur spécial regrette que les informations fournies sur l'utilité de cet indicateur et sur les raisons de sa baisse soient très lacunaires.**

VII. PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE

Votre rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises le caractère particulier du programme 170 « Météorologie » qui correspond à la **simple transcription du contrat d'objectifs conclu entre l'Etat et Météo France** pour les années 2005-2008, en termes d'objectifs de performance ainsi que de moyens budgétaires.

Cette caractéristique, comme le **périmètre excessivement limité du programme** – rapporté à l'ampleur des autres programmes de la mission « Transports » - et l'attribution de la responsabilité du programme au président de l'établissement public qui en est aussi le seul opérateur, sont autant d'arguments qui plaident pour une réforme en profondeur de la maquette de la mission « Transports ».

L'occasion née de la transformation de la mission « Transports » en une mission « Ecologie, développement et aménagement durables » par le projet de loi de finances pour 2008 n'a pas été saisie par le gouvernement. Votre rapporteur spécial espère que la révision générale des politiques publiques permettra, enfin, une rationalisation que votre commission des finances appelle de ses vœux.

Au delà de ces considérations de méthode, l'examen de l'exécution de l'exercice 2007 s'agissant de l'établissement public Météo-France conduit à porter une **appréciation positive sur la performance** et les résultats de l'opérateur.

A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS

La consommation des crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement s'établit strictement au niveau des crédits votés en loi de finances initiale, diminués des annulations des mises en réserve de début d'année.

Exécution 2007 du programme « Météorologie »

(en euros)

	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart
Autorisations d'engagement	165.196.203	165.104.308	165.103.599	- 91.895
Crédits de paiement	165.196.203	165.103.599	165.103.599	- 92.604

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Ces montants correspondent à la subvention pour charges de service public versée par l'Etat à l'établissement public. Ils sont complétés par une subvention versée, sur le programme 193 « Recherche spatiale » de la mission

« Recherche » pour la contribution à l'organisation internationale EUMETSAT et qui s'est élevée en 2007 à 28,7 millions d'euros.

A ces ressources provenant du budget de l'Etat s'ajoutent des subventions de l'Union européenne et des collectivités locales (1,3 million d'euros), les recettes des prestations aéronautiques via le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (79,1 millions d'euros) et les recettes des activités commerciales de l'établissement public.

B. DES PERFORMANCES « SANS NUAGES »

Les indicateurs de performance illustrant le programme 170 sont de deux natures : une majorité mesure la qualité scientifique des travaux de Météo-France, les autres sont relatifs à ses résultats économiques.

1. Une amélioration de la qualité des prestations

La qualité scientifique des travaux de Météo-France est suivie par de nombreux indicateurs portant sur les performances du modèle « Arpège » de prévision, le taux de fiabilité des prévisions publiées (prévisions à 3 jours, 7 jours et bulletins marins), le taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins de sécurité, le taux de confiance et de satisfaction des usagers dans les prestations météorologiques, le nombre des publications de niveau international et celui des contrats de recherche comme chef de file ou partenaire associé.

Dans tous ces secteurs, **les résultats obtenus sont en progression et ils atteignent ou dépassent les objectifs.**

Le résultat de l'indicateur mesurant l'évolution des **recettes propres** de l'établissement constitue la **seule « ombre au tableau »** du bilan très positif des résultats de Météo-France. La part relative de ces recettes par rapport à la subvention de l'Etat s'établit, en effet, à 22,3 %, soit un niveau inférieur aux prévisions présentées dans la loi de finances pour 2007 (22,6 %).

Cette contre performance ne doit pas masquer la progression de 4 % par rapport à l'exercice 2006 des recettes propres qui atteignent 44,9 millions d'euros.

2. Des résultats financiers contraints par la diminution de la subvention de l'Etat

Les résultats de gestion de l'établissement public sont mesurés par deux indicateurs :

- un indicateur de productivité qui suit l'évolution en euros constants du coût de la mission de service public et l'évolution des gains de productivité réalisés sur les produits et les services par Météo-France et ses filiales ;
- un indicateur d'évolution des recettes propres de l'établissement.

Les résultats obtenus doivent être mis en perspective avec les **contraintes du contrat d'objectif** qui prévoit notamment :

- une réduction de 0,3 % par an en euros constants des subventions pour charge de service public versées par l'Etat ;
- une réduction des effectifs de l'ordre de 0,5 % par an ;
- et, en compensation, une augmentation en euros constants des autres sources de recettes de l'établissement (redevances de navigation aérienne et recettes commerciales).

Ces contraintes ont pour conséquence une **dégradation du résultat courant** de Météo-France qui présente un bénéfice courant de 0,85 million d'euros contre 4 millions d'euros en 2006.

VIII. PROGRAMME 217 « SOUTIEN ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉQUIPEMENT »

Le programme 217 rassemble la quasi intégralité des **dépenses de personnel** (titre 2) et la majeure partie des dépenses immobilières et d'informatique relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Il est également le **programme le plus important du point de vue du montant des crédits** qui s'élèvent en exécution à 4.284 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4.271 millions d'euros en crédits de paiement.

A. UN CHOIX DE STRUCTURE CONTESTABLE

Le programme 217 est constitué de **22 actions**. Certaines recouvrent des domaines, tels la fonction juridique, la politique et la gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques, pour lesquels le responsable de programme est compétent pour l'ensemble du ministère. Les autres actions représentent des actions « miroirs » rassemblant les crédits de personnels oeuvrant pour les politiques des autres programmes, qu'ils relèvent de la mission « Transports » ou d'autres missions.

Le choix de structure qui a été fait présente **deux inconvénients** : une grande complexité et une faible capacité à mettre en œuvre la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF.

1. Une faible lisibilité

Le programme 217 est, pour la gestion des crédits du titre 2, le **prestataire de service de plusieurs programmes de la mission « Transports »** : « Réseau routier national », « Sécurité routière », « Transports terrestres et maritimes », « Sécurité et affaires maritimes ».

Mais il exerce également ce rôle pour des **programmes relevant d'autres missions ministérielles ou interministérielles**. Sont ainsi concernées les missions « Politique des territoires », « Recherche », « Ecologie et développement durable », « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », « Culture », « enseignement scolaire » « Ville et logement » et « Solidarité et intégration ».

Cette structure particulière rend très complexe la lecture des documents budgétaires. Elle expose également le programme aux effets de toutes les modifications de maquette budgétaire qui peuvent toucher les différentes missions.

De ce fait, le suivi de l'exécution budgétaire comme les comparaisons d'un exercice à l'autre sont rendus difficiles.

2. Un obstacle à la fongibilité

La structure de la mission et la concentration de la gestion des dépenses de personnel dans le seul programme 217 a pour conséquence de limiter considérablement l'exercice de la fongibilité asymétrique.

A compter de 2008, le regroupement de l'ensemble des dépenses du titre 2 le rendra inopérant.

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE

1. Des indicateurs d'efficacité administrative

Les indicateurs de performance du programme 217 mesurent la qualité du service rendu aux responsables des différents programmes et aux services déconcentrés pour lesquels le programme joue le rôle de prestataire de services. Ils s'appuient sur des éléments très divers de l'activité du ministère, dans toute d'étendue de ses fonctions support : gestion comptable, juridique, immobilière, gestion des ressources humaines notamment.

Les résultats obtenus pour l'exercice 2007 sont satisfaisants.

On constate ainsi une amélioration de l'indice des paiements réalisés en dessous du plafond de délai de 40 jours, une stabilisation des dépenses de la fonction immobilière par m² rapportées à l'indice de référence des loyers et une baisse sensible des frais de gestion des ressources humaines.

Un certain nombre d'observations, moins favorables, doivent cependant être formulées. Elles concernent :

- l'augmentation très sensible des dépenses d'intérêts moratoires liée à la condamnation de l'Etat dans le cadre des contentieux qui l'ont opposé aux personnels contractuels des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ;

- le niveau élevé des dépenses liées aux travaux de refonte du système d'information des ressources humaines (projet REHUCIT) qui dépasse sensiblement les prévisions de la loi de finances initiale.

2. Une situation provisoire dans l'attente de réformes de structure

Par nature, le programme 217 a été particulièrement affecté par les modifications intervenues dans l'administration de l'ancien ministère de l'équipement et spécialement dans la **réforme de la gestion du réseau routier national** et son transfert aux départements.

Ces réformes de structure ont conduit à une diminution importante des dotations du titre 2, pour l'action « Réseau routier national », et à la

création en 2007 d'une nouvelle action « Personnels des services transférés aux collectivités territoriales », qui comporte les dotations nécessaires à la rémunération des personnels transférés aux collectivités territoriales mais restant mis à disposition par l'Etat avant l'exercice de leur droit d'option.

Evolution des crédits du titre 2 des actions liées au réseau routier

(en euros)

Action	Consommation 2006	Consommation 2007	Evolution
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « réseau routier national »	1.413.248.614	435.808.004	- 69,2 %
Personnels des services transférés aux collectivités territoriales	0	950.581.059	
Total	1.413.248.614	1.386.389.063	- 1,9 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Le programme a été également touché par les réformes intervenues dans les services déconcentrés en matière de rapprochement des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement.

La fusion partielle des DDE et des DDA a eu pour conséquence l'inscription de crédits pour un montant de 936.922 euros en AE et CP à l'action 17 « Personnels relevant du programme conduite et pilotage des politiques de l'agriculture de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

La majeure partie des dépenses liées à la modernisation du ministère, et plus particulièrement à la création des directions régionales de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ainsi que des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, ont été reportées sur l'exercice 2008.

Elles devraient se trouver encore impactées par les réformes de structures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANTION
AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »**

A l’examen de la mission « Transports » est joint celui des deux programmes du compte d’affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Ce compte spécial est abondé par **60 % du produit des amendes** perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle sanction, dans la limite de 140 millions d’euros. Il retrace, en dépenses, les coûts de l’entretien et du développement de ces systèmes ainsi que ceux relatifs à la modernisation du fichier national du permis de conduire.

Le tableau qui suit expose les conditions générales de l’exécution 2007 des deux programmes du compte spécial.

Données générales d'exécution du CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » en 2007
(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts (dont FDC)		Crédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Radars	116 000 000	116 000 000	118 585 443	167 212 061	119 676 270	102 389 853	103 %	88 %	101 %	61 %
Fichier national du permis de conduire	24 000 000	24 000 000	25 399 899	28 345 808	102 735 823	7 224 420	428 %	30 %	404 %	25 %
Total	140 000 000	140 000 000	143 985 342	195 557 869	222 412 093	109 614 273	159 %	78 %	154 %	56 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

PRINCIPALES OBSERVATIONS

- Le faible taux de consommation des crédits de paiement sur le programme radars est la conséquence de la **lenteur de l’implantation** des nouveaux équipements.

- La présentation des comptes ne distingue pas les dépenses de fonctionnement des dépenses d’investissement.

- La modernisation du fichier des permis de conduire a pris un retard considérable.

A. UNE EXÉCUTION PROBLÉMATIQUE

L'équilibre du compte spécial constaté en exécution fait apparaître un **solde excédentaire de 30,3 millions d'euros**, soit un écart de 22 % entre les recettes et les crédits consommés.

Ce résultat d'ensemble recouvre des évolutions contrastées :

- sur le programme 751 « Radars », les autorisations d'engagement sont supérieures aux prévisions alors que les crédits de paiement n'ont pas été dépensés dans leur intégralité ;

- le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » connaît des consommations en autorisations d'engagement et en crédits de paiement très sensiblement inférieures aux prévisions.

1. Les effets de la lenteur du programme d'implantation des nouveaux radars

Le programme 751 a été exécuté sous l'autorité du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sous la responsabilité du directeur de la sécurité et de la circulation routière.

Le programme d'acquisition des radars a enregistré en 2007 de nouveaux retards. Alors que le comité interministériel de sécurité routière du 8 juillet 2006 avait fixé comme objectif d'installer 500 radars supplémentaires en 2007 afin de porter leur nombre à 2.000 à la fin de l'année 2007, **le nombre de dispositifs installés en fin d'exercice n'est que de 1.860.**

Ces difficultés d'exécution ont eu pour conséquence une **forte augmentation (+ 35 %) du solde des engagements non couverts par des paiements**, passé de 49 millions d'euros au 31 décembre 2006 à 66 millions d'euros en fin d'exercice 2007.

On note également un **volume important de crédits de paiement reportés sur 2008**, soit 64,8 millions d'euros pour un total de crédits de paiement consommés en 2007 de 102,3 millions d'euros.

2. Une incapacité à distinguer investissement et fonctionnement

Votre rapporteur spécial a regretté, à plusieurs reprises, que l'administration de la sécurité routière soit dans l'**incapacité de présenter de façon distincte, les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement s'agissant des dispositifs de contrôle et du centre national de traitement.**

Cette défaillance est confirmée par le rapport annuel de performances. **Dans leur globalité** les crédits sont bien répartis entre les deux types de dépenses et montrent une **surconsommation en fonctionnement et des investissements très inférieurs aux prévisions**.

Autorisations d'engagement 2007 par nature

(en euros)

	Prévisions LFI	Consommation	Taux de consommation
Dépenses de fonctionnement	62.000.000	111.472.394	179,8 %
Dépenses d'investissement	54.000.000	8.243.876	15,3 %

Source : rapport annuel de performances 2007 Compte spécial « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

Dans le détail des actions cependant, aucune distinction n'est faite entre les deux types de dépenses, le responsable de programme ne pouvant présenter que des « agrégats de dépenses » répartis sur trois axes : les dispositifs de contrôle (58,91 millions d'euros en autorisations d'engagement), le centre national de traitement (57,1 millions d'euros en autorisations d'engagement) et le poste « études, communication, fonctionnement » (3,61 millions d'euros en autorisations d'engagement).

Deux observations complémentaires peuvent être apportées.

La première concerne l'**augmentation très forte des coûts de la maintenance préventive du marché** des 1.100 premiers radars fixes, en hausse d'environ 70 %. Cette évolution est contraire aux indications qui avaient été données à votre rapporteur spécial.

La seconde est relative aux dépenses d'études, de fonctionnement et de communication qui représentent 3,61 millions d'euros en autorisations d'engagement. Comme **l'a relevé la Cour des comptes**, une large part de ces dépenses, qui n'ont qu'un très lointain rapport avec le système de contrôle automatisé des infractions au code de la route, ne devrait pas être financée sur les recettes du compte spécial. Votre rapporteur spécial sera très attentif à la poursuite de la réimputation progressive de ces dépenses sur le programme « Sécurité routière » de la mission « Ecologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire ».

3. Le retard des investissements de modernisation du fichier national du permis de conduire

Le programme 752 a été exécuté sous l'autorité du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sous la responsabilité du secrétaire général du ministère.

Le bilan de l'exécution de ce programme fait apparaître un **taux de consommation des crédits particulièrement faible**. Il est de 40 % en autorisations d'engagement et de 39 % en crédits de paiement.

Alors que la décision de moderniser l'actuel fichier des permis de conduire, dans le but d'accompagner le déploiement des systèmes automatisés de contrôle des infractions au code de la route a été prise depuis plusieurs années, il est particulièrement regrettable de constater que **la sous-consommation touche essentiellement les crédits d'investissement**. Lors de l'exercice précédent, les dépenses du programme avaient engagé exclusivement des crédits inscrits au titre 3. En 2007, les dépenses d'investissement n'ont représenté qu'une part minime des crédits consommés.

Autorisations d'engagement par nature

(en euros)

	Consommées en 2006	Ouvertes en LFI 2007	Consommées en 2007	Taux de consommation 2007
Dépenses de fonctionnement	7.142.342	9.000.000	8.746.498	97,2 %
Dépenses d'investissement	0	15.000.000	829.001	5,5 %

Source : rapport annuel de performances 2007 Compte spécial « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

Comme les années précédentes, les **crédits du programme**, en hausse de 22,5 %, **ont donc été consacrés pour leur quasi-totalité aux frais de l'adressage des 7,31 millions de courriers envoyés aux contrevenants**.

B. DES RÉSULTATS INÉGAUX EN TERMES DE PERFORMANCE

1. Des indicateurs décevants pour le système de radars automatiques

La performance du programme 751 est suivie par quatre indicateurs, les deux premiers ayant pour objet de mesurer l'effet des radars sur la vitesse

des véhicules, les autres évaluant l'efficacité de la chaîne du contrôle automatisé et l'évolution du coût d'entretien des radars.

Les résultats de ces indicateurs sont plus satisfaisants pour l'évolution de la vitesse moyenne que pour l'efficacité du système des radars.

Ainsi la **vitesse moyenne** est passée de 83 km/h en 2005 à 81,5 km/h en 2007. Dans le même temps, les excès de grande vitesse ont connu une diminution sensible (- 25% en deux ans pour les excès de plus de 30 kms/h).

Toutefois, **le lien qui est ainsi établi entre la réduction de la vitesse et la performance globale du programme n'est pas totalement convaincant**, dans la mesure où celui-ci a un objet plus vaste, celui d'améliorer la sécurité routière. Or si la réduction de la vitesse moyenne constitue bien un élément important de la politique de la sécurité routière, elle n'est pas le seul facteur en cause. C'est ce que souligne par ailleurs le rapport annuel de performances qui indique que « *la mise en place du dispositif de contrôle automatisé a permis un redéploiement des forces de l'ordre sur d'autres missions et en particulier sur les missions relatives au contrôle de l'alcoolémie qui est dorénavant le premier facteur d'accidentologie* ».

S'agissant du **système de contrôle**, votre rapporteur spécial note qu'aucune amélioration n'est intervenue : le **pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées par les flashes des radars reste toujours inférieur aux prévisions** et très loin de l'objectif de 80 % retenu comme cible pour 2010. **En 2007, ce pourcentage s'est élevé à 47 %**. L'argument selon lequel cette faiblesse serait due à l'effet des infractions commises par les véhicules immatriculés à l'étranger, qui échappent actuellement aux sanctions, ne saurait être retenu comme cause exclusive. En effet, selon les indications fournies par le rapport annuel de performances, le pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées sur les véhicules nationaux atteint seulement 62,1 % en 2007.

Enfin, la mesure du coût de gestion des radars ne figure pas dans le rapport annuel de performances au motif que cet indicateur a été remplacé par un indicateur de la disponibilité des matériels à compter du projet de loi de finances pour 2008.

2. L'absence d'évaluation et de justification des dépenses du programme « fichier national du permis de conduire »

L'unique indicateur du programme 752 mesure l'avancement de la modernisation du système informatique du fichier national du permis de conduire. Malgré les observations du rapport annuel de performances qui fait état d'une « forte activité », **les résultats obtenus sont décevants et inférieurs de moitié à la cible prévisionnelle**.

Il paraît impossible, en tout état de cause, compte tenu du rythme très lent des engagements de crédits, de maintenir comme cible une réalisation complète du nouveau système informatique en 2009. Le taux d'avancement du projet de modernisation obtenu en fin d'exercice 2007 s'élève en effet à 5 %.

Votre rapporteur spécial regrette, enfin, l'absence de commentaires du responsable de programme concernant la justification au premier euro. Des explications auraient permis de comprendre une exécution budgétaire très éloignée des engagements pris lors de l'examen du budget pour 2007.

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. L'augmentation des recettes résultant des nouvelles redevances de surveillance et de certification est satisfaisante. Cette évolution positive doit se poursuivre et conduire, à terme, à une diminution de la part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe.

2. Votre rapporteur spécial regrette que les corrections techniques liées à l'application India-Ode rendent particulièrement difficile la lecture des dépenses de personnel du budget annexe et ne permettent pas d'avoir une vision synthétique des emplois par programme de la mission. Le constat d'un nombre d'emplois en équivalent temps plein travaillé, de 11.354, supérieur à celui prévu par la loi de finances initiale pour 2007, à 11.287, n'est de ce fait pas exploitable.

3. Si les performances des indicateurs de la mission sont globalement bonnes, votre rapporteur spécial a constaté à de nombreuses reprises **des cibles d'évolution particulièrement peu ambitieuses**, parfois en retrait par rapport à la performance actuelle, sans qu'une explication précise soit fournie sur ce manque d'ambition.

4. Votre rapporteur spécial regrette que peu d'informations soient fournies sur les raisons du report de certaines opérations et, plus généralement, l'absence d'explication détaillée permettant de comprendre l'intégralité de la sous-consommation des crédits de la section des opérations en capital. Ce constat pose par ailleurs la **question de la surbudgétisation** des crédits correspondant en loi de finances initiale pour 2007.

5. Le coût de la formation des élèves ingénieurs à l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) augmente fortement, passant de 79.931 euros en 2006 à 82.668 euros en 2007, **alors que la loi de finances initiale prévoyait une diminution.** Le rapport annuel de performances indique que cette hausse résulte essentiellement d'une **forte diminution, que votre rapporteur spécial juge inquiétante, du nombre d'élèves de l'école** et de la disparition de la promotion d'ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne. **Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à ce que les performances de l'ENAC ne baissent pas, parallèlement à une augmentation des coûts.**

6. Enfin, votre rapporteur spécial relève que la question de l'architecture de la mission concernant les crédits consacrés à la formation, soulevée notamment dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, **n'a toujours pas été réglée.**

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » retrace les activités de prestations de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), alors que le programme « Transport aérien » de la mission « Transports » retrace l'activité régaliennne de cette direction.

A. DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE DE 11,4 % PAR RAPPORT À 2006

Les principales recettes de fonctionnement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » sont de trois types :

- les redevances de navigation aérienne, qui comprennent la redevance de route et les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) pour la métropole et pour l'outre-mer. Leur montant en exécution s'élève à **1,26 milliard d'euros**, par rapport à une prévision en loi de finances initiale pour 2007 de 1,28 milliard d'euros, **soit un différentiel négatif de 20 millions d'euros**. Cette différence est **relativement faible**, compte tenu de la difficulté qu'il y a à estimer avec plusieurs mois d'avance, en loi de finances initiale, le niveau du trafic aérien et les coûts supportés. Ce différentiel est par ailleurs inférieur à celui constaté en 2006, qui s'élevait à 55 millions d'euros ;

- une part de la taxe de l'aviation civile, dont le produit affecté au budget annexe s'élève en 2007 à **174 millions d'euros par rapport à une prévision de 167 millions d'euros** en loi de finances initiale pour 2007. Cet écart positif s'explique d'une part par la croissance du trafic aérien, de 5,1 % en 2007, supérieure aux estimations de la DGAC, et d'autre part par les régularisations opérées suite aux contrôles de la Mission de la Réglementation et de l'Expertise Fiscales ;

- les redevances de surveillance et de certification, dont le montant s'élève en 2007 à **30,28 millions d'euros, pour une prévision de 38 millions d'euros** en loi de finances initiale pour 2007. Si le montant perçu reste inférieur de 7,72 millions d'euros aux prévisions, **cet écart est moins important que celui constaté en 2006**, où les recettes avaient été de 15,5 millions d'euros pour une prévision de 35 millions d'euros. Votre rapporteur spécial se satisfait de la montée en puissance effective de ces nouvelles redevances mises en place par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004¹. Il **veillera toutefois à ce que cette évolution se poursuive, l'objectif étant de réduire parallèlement le montant de la taxe de l'aviation civile affecté au budget annexe**. Il rappelle que la loi de finances initiale pour 2008² a fait passer de 49,56 % à 53,37 % la part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe, ce qui **n'est pas conforme à l'objectif de réduction de cette part, parallèlement à la montée en puissance des nouvelles redevances**.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Le total des recettes de fonctionnement du budget annexe constaté pour l'année 2007 est donc de **1,545 milliard d'euros**, soit de 11,4 % supérieur aux recettes constatées en 2006.

Le **déficit d'exploitation de la section des opérations courantes**, constaté pour l'année 2007, est également très inférieur à celui de l'année 2006. Il s'élève à **1,49 million d'euros contre 61,76 millions d'euros l'année précédente**. Un prélèvement sur fonds de roulement a toutefois dû être opéré, à hauteur de 34,5 millions d'euros, essentiellement pour répondre au déficit d'exploitation de 33 millions d'euros de la section des opérations en capital.

De manière générale, **votre rapporteur spécial regrette que les corrections techniques liées à l'application India-Ode ne permettent pas d'avoir une vision synthétique des emplois de la mission par programme**. Le constat d'un **nombre d'emplois en équivalent temps plein travaillé, de 11.354, supérieur à celui prévu par la loi de finances initiale pour 2007, à 11.287**, n'est de ce fait pas exploitable.

B. LES PERFORMANCES DE LA MISSION SONT GLOBALEMENT SATISFAISANTES

Exécution des crédits de la mission en 2007 (hors dotation aux amortissements)

(en millions d'euros)

Programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	En LFI	Exécution	Taux de consommation	En LFI	Exécution	Taux de consommation
613	298,5	305,1	102,2 %	295,8	296,5	100,2 %
612	1.222,3	1.172,1	95,9 %	1.199,5	1.245,8	103,9 %
614	79,8	84	105,3 %	79,4	83,7	105,4 %
611	66,6	67,1	100,8 %	67,9	67,9	100 %
Total	1.667,2	1.628,3	97,7 %	1.642,6	1.693,8	103,1 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

1. Les bonnes performances du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »

Exécution des crédits par action en 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	Taux de consommation	LFI	Exécution	Taux de consommation
Ressources humaines et management	79,6	75,8	95,2 %	80,9	75,5	93,3 %
Affaires financières et logistique	219,3	229,3	104,6 %	215,2	221	102,7 %
Total	298,9	305,1	102,1 %	296,1	296,5	100,1 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

La **surconsommation apparente des crédits de l'action n° 2 « Affaires financières et logistique »**, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, résulte de deux mouvements :

- d'une part, un **arrêté de report** ayant ouvert 27 millions d'euros de crédits supplémentaires en autorisations d'engagement, qui se justifie par l'importance des opérations d'investissement de longue durée de la navigation aérienne ;

- d'autre part, **la loi de finances rectificative, qui a ouvert 16,3 millions d'euros de crédits supplémentaires**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

L'indicateur relatif à l'objectif 1 « Rendre un service de ressources humaines au meilleur coût » mesure le nombre d'ETPT affectés à la fonction « soutien » RH par rapport au nombre d'agents gérés. **Votre rapporteur spécial**, s'il se félicite de la diminution du ratio de 3,76 à 3,64 entre les années 2006 et 2007, **s'interroge sur la cible**, fixée à 4,5 pour l'année 2009, en augmentation par rapport au ratio actuel, alors que la prévision figurant au projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2008 était d'un ratio inférieur à 3,16.

L'indicateur relatif à l'objectif 2 « Maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe » présente une **réalisation en ligne avec les prévisions**, le nombre d'années qu'il faudrait

pour rembourser la dette si l'intégralité de l'autofinancement lui était consacré n'augmentant que légèrement de 4,6 à 4,7 entre les années 2006 et 2007, ce qui traduit une stabilisation de l'endettement net.

Enfin, l'indicateur relatif à l'objectif 3 « S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe » est particulièrement utile puisqu'il présente le taux de recouvrement des recettes du budget. Sa **réalisation en 2007 est satisfaisante** puisque les taux de recouvrement augmentent légèrement, en ligne avec les prévisions, et sont de 98 % pour la RSTCA et de 99,53 % pour la taxe de l'aviation civile. Votre rapporteur spécial relève toutefois que **la responsabilité de la performance de cet indicateur ne relève pas principalement du directeur général de l'aviation civile, responsable de programme, mais d'un agent comptable.**

2. La majorité des objectifs du programme 612 « Navigation aérienne » ont été atteints

a) L'absence de justification précise de la sous-consommation des autorisations d'engagement de la section des opérations en capital

Exécution des crédits par section en 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	Taux de consommation	LFI	Exécution	Taux de consommation
Section des opérations courantes	1.055,3	1.075,8	101,9 %	1.041,7	1.065,4	102,3 %
Section des opérations en capital	182	96,3	52,9 %	172,9	180,4	104,3 %
Total	1.237,3	1.172,1	94,7 %	1.214,5	1.245,8	102,6 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

L'analyse de l'exécution des crédits du programme fait apparaître une **surconsommation généralisée des crédits, mise à part la sous-consommation particulièrement significative des crédits en autorisations d'engagement de la section des opérations en capital**, qui ne s'élève qu'à 52,9 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007.

La surconsommation des crédits s'explique comme expliqué ci-avant **par les reports de crédits** de l'année précédente, d'une part, qui se sont élevés à 179 millions d'euros en autorisations d'engagement, et se justifient par l'importance des opérations d'investissement de longue durée de la navigation aérienne, ainsi que par l'ouverture en loi de finances rectificative de 33 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Par ailleurs, **la sous-consommation des autorisations d'engagement de la section des opérations en capital a plusieurs causes principales :**

- la volonté de **répondre aux contraintes budgétaires** au sein de la Direction de la Technique et de l'Innovation semble avoir justifié la non utilisation de 15 millions d'euros sur le programme ;

- le **report de certaines opérations** rattachées à l'action n° 4 « Exploitation du contrôle aérien outre-mer » à hauteur de 15,3 millions d'euros (nouvelle vigie de Cayenne, extension de la salle technique de Saint-Denis de La Réunion, nouveau bâtiment technique de La Tontouta, etc.) ;

- la décision de remplacer un achat d'avion pour les contrôles en vol par la location de celui-ci (7 millions d'euros) ;

- le report sur 2008, pour des raisons techniques, de la phase 2 de l'opération du nouveau bâtiment du CRNA/Sud-Ouest (5,2 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial regrette que les raisons du report de certaines opérations ne soient pas plus précises et, plus généralement, l'absence d'explication détaillée permettant de comprendre l'intégralité de la sous-consommation des crédits de la section des opérations en capital. Ce constat pose la **question de la surbudgétisation** des crédits correspondant en loi de finances initiale pour 2007.

b) La bonne performance du programme

L'indicateur relatif à l'objectif 1 « Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne » est **très satisfaisant** puisque le nombre de croisements hors norme pour 100.000 vols est passé de 0,44 en 2006 à 0,14 en 2007, largement en dessous de l'objectif de 0,40. Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le **manque d'ambition de cet indicateur** puisque la cible fixée pour 2009 est de 0,40. Si le faible nombre de cas concernés (4 croisements hors normes en 2007) est de nature à rendre cet indicateur très aléatoire, une **réflexion sur un indicateur plus pertinent pourrait être menée.**

Votre rapporteur spécial regrette que l'objectif 2 « Réduire la gêne sonore au voisinage des aéroports » ne présente qu'un unique indicateur mesurant le nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et à Roissy. Sa performance est toutefois satisfaisante puisque la réalisation, de 56 vols, est très inférieure à la

prévision, fixée à 80 vols. Toutefois, ce nombre augmente par rapport à 2006 (50 vols), notamment en raison de l'augmentation du trafic. Il semblerait **qu'un indicateur mesurant le nombre d'événements non conformes rapporté au trafic de ces deux aéroports serait plus pertinent.**

L'analyse des indicateurs relatifs à l'objectif 3 « Améliorer la ponctualité des vols » doit se faire au regard de la forte augmentation du trafic en 2007. Le pourcentage de vols retardés pour des raisons imputables aux systèmes de navigation aérienne est en légère augmentation, à 11,8 % en 2007 contre 11,53 % en 2006, mais reste conforme à l'objectif fixé, qui était de maintenir un pourcentage inférieur à 12 %. Par ailleurs, le retard moyen, par vol, imputable aux systèmes de navigation aérienne est passé de 1,03 minute à 0,84 minute.

La majorité des indicateurs de l'objectif 4 « Améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne » présente de **meilleures performances que les prévisions de la loi de finances initiale pour 2007.**

Enfin, le **seul indicateur dont la performance baisse** est celui relatif à l'objectif 5 « Améliorer le **taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer** ». Ce coût de couverture diminue en effet légèrement par rapport à 2006, bien qu'il reste conforme aux prévisions de la loi de finances initiale, alors que l'objectif est d'élever ce taux de 28,6 % en 2006 à 35 % en 2010.

3. Le programme 614 « Surveillance et certification » est marqué par une faible consommation des crédits d'investissement

Exécution des crédits par section en 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	Taux de consommation	LFI	Exécution	Taux de consommation
Section des opérations courantes	80,6	82,6	102,5 %	80,5	81,4	101,1 %
Section des opérations en capital	4,2	1,5	35,1 %	3,8	2,3	60,3 %
Total	84,8	84	99,1 %	84,4	83,7	99,2 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

Si la consommation des crédits s'avère globalement conforme aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2007, le détail indique une légère surconsommation des crédits en section des opérations courantes qui s'explique par une **sous-consommation importante des crédits en section des opérations en capital**, notamment en ce qui concerne les autorisations d'engagement.

Cette sous-consommation des crédits porte notamment sur les dépenses d'investissement de l'action n° 1 « Méthodes et organisation du contrôle », à hauteur de 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,6 million d'euros en crédits de paiement. Elle a plusieurs causes :

- le **changement de rattachement de certaines dépenses** (1,35 million d'euros en autorisations d'engagement et 200.000 euros en crédits de paiement) ;

- le **coût inférieur de certaines opérations par rapport aux prévisions** (225.000 euros en autorisations d'engagement) ;

- les **retards de livraisons** subis par le projet OCEANE (300.000 euros en crédits de paiement) ;

- l'achèvement ou la modification de certains projets d'investissement non prévus par la loi de finances initiale (600.000 euros en autorisations d'engagement et 644.000 euros en crédits de paiement). Ce dernier constat pose la **question de la qualité des évaluations des dépenses d'investissement concernant cette action. Le risque existe que les crédits consacrés à l'investissement soient systématiquement utilisés pour répondre aux besoins de fonctionnement de l'action.**

La performance des deux indicateurs de l'objectif 1 « Concourir à la sécurité de l'aviation civile en réduisant les écarts à la réglementation grâce à des contrôles appropriés en nombre et en qualité » doit, selon les indications présentes dans le rapport annuel de performance annexé au présent projet de loi de règlement, être relativisée du fait de la certification en cours d'année de la direction du contrôle et de la sécurité (DCS). **Votre rapporteur spécial n'est donc pas en mesure de les exploiter.**

L'objectif 2 « Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères » présente un **indicateur très satisfaisant** puisque le pourcentage de contrôles ciblés par rapport au nombre total de contrôles est passé de 11,1 % en 2006 à 16 % en 2007, le nombre de contrôles ciblés passant par ailleurs de 212 à 380. Dans ce contexte, **vo**tre rapporteur spécial s'interroge sur la cible fixée pour 2008 à 8,5 % et **qui paraît particulièrement peu ambitieuse**. Il jugerait par ailleurs utile d'étendre cet indicateur aux contrôles réalisés sur les aéronefs français.

Enfin, le pourcentage de rapports d'audits émis plus de trente jours après la fin de l'audit est passé de 17,7 % en 2006 à 6,4 % en 2007, ce qui souligne la performance de la DGAC en ce domaine. Toutefois, la cible fixée pour 2010 à un taux inférieur à 15 % suscite les mêmes interrogations que

celle du précédent indicateur du fait de son manque d'ambition, et de manière générale cet indicateur porte en germe le risque d'une réduction de la qualité des audits effectués.

4. Le manque de clarté du 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 (SEFA).

Exécution des crédits par action en 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Exécution	Taux de consommation	LFI	Exécution	Taux de consommation
Formation aux métiers de l'aviation civile	12,22	16,24	132,9 %	13,92	17,94	128,9 %
Formation pratique au pilotage	54,34	50,86	93,6 %	53,94	49,93	92,6 %
Total	66,56	67,1	100,8 %	67,86	67,87	100 %

Source : rapport annuel de performances 2007 « Transports »

La **légère surconsommation des crédits du programme** s'explique par le report de 2,6 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et par l'ouverture en cours d'année de crédits par voie de fonds de concours et attributions de produit, à hauteur de 62.908 euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le détail de la consommation indique toutefois une **surconsommation importante des crédits de l'action 1, qui résulte essentiellement des dépenses de personnel** (11,5 millions d'euros en exécution contre 7,5 millions d'euros en prévision) et une **sous-consommation des crédits de personnel de l'action 2** (33,5 millions d'euros en exécution contre 39,3 millions d'euros en prévision). **Votre rapporteur**

spécial relève qu'aucune explication satisfaisante de ce qui apparaît comme un transfert de crédits de l'action 2 à l'action 1 n'est fournie dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement. De manière générale, les informations relatives aux ETPT de la mission ne sont pas suffisamment éclairantes sur la réalité et la répartition des emplois.

Les **taux d'insertion professionnelle** des élèves, mesurés par les indicateurs des objectifs 2 « Répondre aux besoins du secteur aéronautique français de formation et d'expertise » et 3 « Rendre un service de formation au pilotage de haut niveau au meilleur coût, correspondant aux besoins du secteur » **sont excellents** pour les deux structures de formation : 93 % pour l'ENAC et 95 % pour le SEFA.

Toutefois, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'évolution des formations à l'ENAC. En effet, l'indicateur 1 de l'objectif 1 « Assurer la formation des ingénieurs et techniciens de la sécurité aérienne aux meilleurs conditions économiques », qui mesure **le coût de la formation des élèves ingénieurs, augmente fortement**, passant de 79.931 euros en 2006 à 82.668 euros en 2007, soit une hausse de 3,4 %, **alors que la loi de finances initiale prévoyait une diminution.** Le rapport annuel de performances indique que cette hausse résulte essentiellement de la « *forte diminution du nombre d'élèves des promotions IENAC entrées à l'ENAC en 2005 et 2006* » et de la disparition de la promotion d'ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne.

Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à ce que les performances de l'ENAC ne baissent pas et que le coût des formations n'augmente pas davantage. Par ailleurs, il relève que la question de l'architecture de la mission concernant les crédits consacrés à la formation, soulevée notamment dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008¹, n'a toujours pas été réglée. Les crédits alloués à l'ensemble du programme « Formation aéronautique » du budget annexe sont, en exécution pour l'année 2007, inférieurs aux crédits de la seule action « Formation » du programme « Navigation aérienne », ce qui ne semble pas pertinent au regard de la LOLF. Votre rapporteur spécial plaide à nouveau pour le regroupement de ces crédits. Cette lacune dans l'architecture de la mission se traduit par ailleurs par le rattachement de l'ENAC au programme « Formation aéronautique » alors que celui-ci ne correspond qu'à 31 % des financements de l'Etat, contre 64 % pour le programme « Navigation aérienne ».

¹ Rapport n° 91 – Tome III – Annexe 11 (2007-2008), loi de finances pour 2008, budget annexe contrôle et exploitation aériens.

