

N° 433

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 2008

## 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 des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007,*

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 Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric 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.) : 917, 1004, 988 et T.A. 167

Sénat : 429 (2007-2008)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »</b> <b>M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial</b> .....	9
<b>MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »</b> <b>M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial</b> .....	31
<b>MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »</b> <b>M. Joël Bourdin, rapporteur spécial</b> .....	42
<b>MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</b> <b>M. Michel Charasse, rapporteur spécial</b> .....	63
<b>MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »</b> <b>M. Charles Guené, rapporteur spécial</b> .....	81
<b>MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »</b> <b>M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial</b> .....	94
<b>MISSION « CULTURE » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »</b> <b>M. Yann Gaillard, rapporteur spécial</b> .....	113
<b>MISSION « DÉFENSE »</b> <b>MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux</b> .....	127
<b>MISSION « DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES »</b> <b>M. Eric Doligé, rapporteur spécial</b> .....	166
<b>MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »</b> <b>MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux</b> .....	173
<b>MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »</b> <b>Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial</b> .....	180
<b>MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT » ET COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » ET « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »</b> <b>M. Paul Girod, rapporteur spécial</b> .....	192

<b>MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »</b> <b>M. Gérard Longuet, rapporteur spécial</b> .....	217
<b>MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES » ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b> <b>M. Bernard Angels, rapporteur spécial</b> .....	243
<b>MISSION « JUSTICE »</b> <b>M. Roland du Luart, rapporteur spécial</b> .....	253
<b>MISSION « MÉDIAS » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »</b> <b>M. Claude Belot, rapporteur spécial</b> .....	271
<b>MISSION « OUTRE-MER »</b> <b>M. Henri Torre, rapporteur spécial</b> .....	280
<b>MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »</b> <b>M. Roger Besse, rapporteur spécial</b> .....	300
<b>MISSION « POUVOIRS PUBLICS »</b> <b>M. Jean Arthuis, rapporteur spécial</b> .....	315
<b>MISSION « PROVISIONS »</b> <b>M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial</b> .....	326
<b>MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »</b> <b>MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux</b> .....	333
<b>MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »</b> <b>MM. Thierry Foucaud et Bertrand Auban, rapporteurs spéciaux</b> .....	349
<b>MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> <b>M. Michel Mercier, rapporteur spécial</b> .....	358
<b>MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »</b> <b>Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale</b> .....	368
<b>MISSION « SANTÉ »</b> <b>M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial</b> .....	378
<b>MISSION « SÉCURITÉ »</b> <b>M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial</b> .....	390
<b>MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »</b> <b>M. Claude Haut, rapporteur spécial</b> .....	412

<b>MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »</b> <b>Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale.....</b>	<b>421</b>
<b>MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »</b> <b>M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial.....</b>	<b>435</b>
<b>MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »</b> <b>M. Michel Sergent, rapporteur spécial.....</b>	<b>446</b>
<b>MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »</b> <b>M. Marc Massion, rapporteur spécial.....</b>	<b>455</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 et Yvon Collin, rapporteurs spéciaux.....</b>	<b>467</b>
<b>MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »</b> <b>M. Serge Dassault, rapporteur spécial.....</b>	<b>514</b>
<b>MISSION « VILLE ET LOGEMENT »</b> <b>M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.....</b>	<b>533</b>
<b>BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »</b> <b>M. Bernard Véra, rapporteur spécial.....</b>	<b>551</b>
<b>AUDITIONS DE 13 MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT DES COMPTES ET RAPPORT DE GESTION POUR L'ANNÉE 2007.....</b>	<b>561</b>



## AVANT-PROPOS

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

En outre, **treize 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 1<sup>er</sup>, 2 et 3 juillet 2008.

L'importance qu'attache votre commission des finances à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 s'inscrit dans un « **chaînage vertueux** » entre l'exécution budgétaire 2007 et les prévisions qui figureront dans le projet de loi de finances initiale pour 2009.

Pour l'analyse des crédits en exécution, votre commission tient, par ailleurs, à se féliciter **du rôle et de l'expertise apportée 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.



## MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

### M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL.....</b>	<b>10</b>
<b>I. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2007 .....</b>	<b>12</b>
A. DES TENSIONS INFLATIONNISTES ANCIENNES ... ..	14
1. Les contributions internationales : des sous-budgétisations récurrentes .....	14
2. En finir avec la « logique moutonnaire de la participation obligatoire » .....	15
B. L'AMORCE DE DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES À VENIR : LA GRATUITÉ DES FRAIS DE SCOLARITÉ À L'ÉTRANGER POUR LES ENFANTS FRANÇAIS.....	16
1. Une mesure qui n'est pas pilotée sur le plan budgétaire .....	16
2. La nécessité de mieux calibrer la mesure pour la pérenniser .....	19
C. LES DIFFICULTÉS DE L'EXÉCUTION 2007 .....	23
1. L'absence de fongibilité au sein des dépenses .....	23
2. Les difficultés de l'investissement immobilier au Quai d'Orsay .....	23
3. Des provisions pour risques significatives .....	24
<b>II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN « TROMPE L'ŒIL » ? .....</b>	<b>25</b>
A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRESSION ?.....	25
1. Les indicateurs sont renseignés, mais ne sont pas stabilisés .....	25
2. La nécessaire prise en compte des votes du Parlement.....	26
B. LES RETARDS DU CONTRÔLE DE GESTION DU PROGRAMME 151 .....	27
1. Les lenteurs dans la mise en place du contrôle de gestion du programme 151 .....	27
2. Etablir un indicateur de délai de traitement des demandes de visa conforme aux recommandations du Parlement.....	28

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL**

1. La **démarche de performance** apparaît comme largement **en « trompe l'œil »** au Quai d'Orsay. Les indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances ne sont pas encore stabilisés. Surtout, ces indicateurs ne sont « interfacés » avec aucun tableau de bord dans les postes à l'étranger. Au quotidien, la démarche de performance est mise en difficulté par les résistances et conservatismes.

2. Le programme 151 connaît un démarrage de son contrôle de gestion beaucoup trop lent, qui l'empêche de connaître les coûts réels des visas, sur lesquels sont pourtant facturés des frais de 60 euros, et de répondre aux recommandations du Parlement visant à doter ses consulats d'instruments de mesure des délais d'attente des demandeurs de visas réalistes. **Ces défaillances de gestion fragilisent le programme.**

3. La prise en charge des frais de scolarité de l'ensemble des enfants français établis hors de France n'est **pas pilotée sur un plan budgétaire**. Elle présente des éléments d'inéquité qui pourraient la fragiliser aux yeux des Français. Pour en garantir la pérennité, et en encadrer son coût, **elle pourrait être plafonnée.**

4. **L'incapacité à maîtriser les dépenses affectées aux contributions internationales conduit à des arbitrages en prévision et en gestion défavorables aux crédits de fonctionnement du réseau diplomatique**, dans le cadre d'un budget nécessairement contraint.

5. Il convient de **combattre la « logique moutonnaire de la participation obligatoire »**, qui conduit, dès qu'un accord international se conclut, et produit une nouvelle organisation à « vouloir en être ».

6. Près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas de poste correspondant à son expérience. Ce surencadrement doit donc être résorbé : il a conduit à la création de structures ou de missions, comme le **conseil des affaires étrangères**, dont le rôle est mal défini et qui pourrait sans doute être supprimé.

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 et européennes**. En loi de finances pour 2007, les crédits de la mission étaient répartis entre trois programmes :

- le programme 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 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 par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, y compris les pays émergents (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Inde...) 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 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. Les crédits de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et de la cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui y figuraient en 2007 sont inscrits au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » depuis la loi de finances pour 2008.

## I. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2007

Entre le plafond de dépense voté par le Parlement en loi de finances initiale et les crédits proposés dans le cadre du projet de loi de règlement, votre rapporteur spécial constate un écart de **109,3 millions d'euros**, soit **4,8 %** de la prévision. Cet écart est dû à une sous-budgétisation des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. **Les besoins étaient prévisibles** : l'exécution correspond à l'évaluation faite par votre rapporteur spécial en loi de finances initiale.

La sous-évaluation persistante, du moins jusqu'à la loi de finances initiale pour 2007, des contributions internationales s'explique par l'inflation ininterrompue des dépenses multilatérales, qui exprime un choix politique fort du ministère des affaires étrangères et européennes. Cette inflation considérable au cours des dernières années, **dans le cadre d'un budget marqué par la stabilité**, a mécaniquement produit des arbitrages aux dépens d'autres dépenses, à commencer par celles consacrés au fonctionnement du réseau diplomatique.

Les **tensions budgétaires actuelles** que rencontre le ministère des affaires étrangères et européennes dans l'exécution de la loi de finances s'expliquent par son incapacité à réguler l'évolution des crédits multilatéraux (30 % de la dépense). Il ne parvient pas davantage à maîtriser des mesures, comme la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger, qui annoncent des difficultés budgétaires à venir. Cette impuissance à maîtriser l'inflation de crédits consacrés, d'une part au multilatéral, d'autre part à la communauté française à l'étranger (ces crédits pourraient atteindre à moyen terme 30 % du budget de l'action extérieure de l'Etat), dans un cadrage budgétaire nécessairement contraint, a conduit à remettre en cause le cœur de métier du Quai d'Orsay : l'action diplomatique bilatérale.

### Crédits de paiement et effectifs : prévision et exécution en 2007

(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 (105)	1.445,1	1.560,2	8.732	8.485
Rayonnement culturel et scientifique (185)	479,1	476,1	1.350	1.317
Français à l'étranger et étrangers en France (151)	334,4	331,7	3.398	3.700
<b>Total</b>	<b>2.258,6</b>	<b>2.367,9</b>	<b>13.480</b>	<b>13.502</b>

Source : rapport annuel de performances « Action extérieure de l'Etat » pour 2007

Aussi la commission du livre blanc sur l'action extérieure de l'Etat présidée par M. Alain Juppé, ancien Premier ministre, pourrait tirer des conditions de l'exécution budgétaire quelques enseignements utiles :

- le **respect des engagements internationaux** de la France, auquel le ministère des affaires étrangères et européennes consacre son énergie, vaut pour les traités européens signés par la France et pour **l'engagement pris par le Président de la République devant nos partenaires de l'Union européenne de parvenir à l'équilibre des finances publiques en 2012** ;

- **la France n'a pas à « rougir » du budget qu'elle consacre à l'action extérieure de l'Etat** (10,5 milliards d'euros en 2006), dont le ministère des affaires étrangères et européennes ne représente que 50 %. **Ce budget n'a jamais décréu, ni en volume, ni en valeur.** Le budget de la seule action extérieure de l'Etat, hors aide publique au développement, est comparable à l'effort consenti par nos principaux partenaires<sup>1</sup> ;

- **l'incapacité à maîtriser les dépenses affectées aux contributions internationales est directement à l'origine des difficultés de fonctionnement du réseau diplomatique**, dans le cadre d'un budget nécessairement contraint ;

- si le ministère des affaires étrangères et européennes a connu une baisse de ses effectifs de 1997 à 2007 de 11 %, **les effectifs globaux consacrés à l'action extérieure de l'Etat n'ont pas baissé.** La baisse connue par le ministère des affaires étrangères et européennes a été compensée par le déploiement d'autres ministères à l'étranger, ce qui correspond à la logique d'une action extérieure de l'Etat par définition interministérielle. Selon le rapport du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) de novembre 2007, **les effectifs globaux de l'action extérieure de l'Etat sont passés de 22.450 en 1993 à 31.558 en 2006** ;

- les marges de manœuvre en emplois du ministère des affaires étrangères et européennes seraient accrues si les 3.400 emplois des établissements à autonomie financière (EAF : « les centres culturels ») figuraient dans le plafond d'emploi ;

- **la définition des crédits nécessaires à l'action extérieure de l'Etat ne doit pas reposer une logique de moyens**, mais sur une logique de missions et de résultats à atteindre. C'est tout le sens de la LOLF et du principe de justification au premier euro.

---

<sup>1</sup> 2,79 milliards d'euros pour le Foreign Office, mais avec une dotation versée à la BBC de 350 millions d'euros (or l'audiovisuel extérieur ne fait plus partie du budget l'action extérieure de l'Etat) ; 2,5 milliards d'euros pour l'Auswärtiges Amt, qui comprend une part non négligeable d'aide humanitaire ; 2,238 milliards d'euros pour le budget du ministère italien des affaires étrangères ; 1,7 milliard d'euros pour le budget du ministère espagnol des affaires étrangères.

## **A. DES TENSIONS INFLATIONNISTES ANCIENNES ...**

Votre rapporteur spécial renverra utilement à son rapport d'information<sup>1</sup> sur les contributions internationales de la France pour de plus amples développements sur la mécanique budgétaire à l'œuvre en matière multilatérale.

### **1. Les contributions internationales : des sous-budgétisations récurrentes**

Malgré un rebasage des crédits de 60 millions d'euros en loi de finances initiale, on note un écart, relevé dès la loi de finances initiale par votre rapporteur spécial, entre la dépense ouverte par la loi de finances initiale pour 2007 de **557,4 millions d'euros**, et la dépense effective de **714,6 millions d'euros** en ce qui concerne les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix. L'écart a été comblé par un dégel de la réserve de précaution (52,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,1 millions d'euros en crédits de paiement) et par un abondement en loi de finances rectificative pour 2007 de 105 millions d'euros en autorisations d'engagement et 117 millions d'euros en crédits de paiement.

Votre rapporteur spécial avait évalué en loi de finances initiale, à partir des données obtenues du Quai d'Orsay, en application de l'article 57 de la LOLF, que la dotation réelle s'établirait à **725 millions d'euros**. Cette évaluation s'est avérée fondée : **14 millions d'euros d'appels à contribution n'ont pas été payés en 2008**. Le besoin de financement a été reporté sur 2008.

Les besoins étaient donc prévisibles : **l'ouverture de crédits supplémentaires ne saurait donc relever de la procédure du décret d'avance**, utilisée au cours de l'exécution 2006, et sur laquelle votre commission des finances avait rendu un avis défavorable.

L'incapacité qu'a eue le gouvernement, au détriment du principe de sincérité, à doter dès la loi de finances initiale le budget de l'action extérieure de l'Etat des crédits nécessaires au respect des engagements internationaux de la France a engendré en 2007 des **retards de paiement significatifs** aux organisations internationales qui ne se seraient pas produits.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, en sa qualité de commissaire aux comptes de plusieurs organisations internationales a ainsi écrit le 17 octobre 2007 à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes : *« selon les informations portées à ma connaissance, notre pays ne s'est pas encore acquitté des contributions obligatoires dues à certaines organisations internationales (notamment*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 24 (2007-2008) intitulé « Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement ».

*l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)). Commissaire aux comptes des organisations précitées, je serais contraint, dans le cas où cette situation se prolongerait, de relever cette carence à l'occasion des rapports d'audit établis pour la clôture de l'exercice 2007. Au-delà du fort désagrément que cette obligation susciterait pour moi, je crains que sa dénonciation par la Cour des comptes française ne lui donne une portée internationale et médiatique encore plus grande ».*

Votre commission des finances, à l'initiative de votre rapporteur spécial, a obtenu en loi de finances initiale pour 2008 un rebasage des crédits affectés aux organisations internationales plus conforme à la prévision réelle de dépense. Votre rapporteur spécial forme donc le vœu que des enseignements aient été tirés des situations passées pour l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2009.

## **2. En finir avec la « logique moutonnaire de la participation obligatoire »**

L'inscription des crédits nécessaires dès la loi de finances initiale ne dispense pas d'une **réflexion de fond** sur la nécessité de certaines de ses contributions internationales, et sur la possibilité pour les organisations internationales dont la France est membre de maîtriser l'évolution de leurs dépenses. Tel était l'objet du rapport d'information précité. Il convient de combattre la « logique moutonnaire de la participation obligatoire », qui conduit, dès qu'un accord international se conclut, et produit une nouvelle organisation à « vouloir en être ».

En application de ces considérations, le ministère des affaires étrangères et européennes procède de manière courageuse à un réexamen de certains de nos engagements internationaux. **Certaines contributions visées sont significatives.**

La mise en paiement des contributions françaises aux organisations suivantes, dont l'utilité et/ou la base juridique méritaient un examen complémentaire, a été suspendue en 2007 :

- association Caraïbe pour l'Environnement (contribution juillet 2007-juin 2008) : 12.500 dollars ;
- association internationale permanente des congrès de navigation/Port autonome de Paris : 7.500 euros<sup>1</sup> ;
- union international contre le cancer : 29.904 euros ;
- patrouille des glaces de l'Atlantique Nord : 27.548 euros.

---

<sup>1</sup> Cette contribution a été reprise par le ministère de l'environnement, du développement et de l'aménagement durables.

La France s'est ainsi retirée des **accords partiels « Centre Nord-Sud » et « Carte jeune » du Conseil de l'Europe**. Ces retraits permettent une économie annuelle respectivement de 190.000 et 45.000 euros à compter de 2008. En outre, après concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, une lettre de **retrait du bureau international des tarifs douaniers** aurait été soumise à la signature du ministre des affaires étrangères et européennes. La situation de la « redevance du pays de Quint » est plus incertaine : la dénonciation du traité de Bayonne instituant le paiement de la redevance au gouvernement espagnol paraît difficile, d'une part, parce qu'il ne comporte pas de clause de dénonciation, d'autre part, parce qu'il contient d'autres éléments que le droit de pâturage (délimitation de frontières notamment).

Le ministère des affaires étrangères et européennes a entamé des démarches pour réduire sa quote-part à l'Union latine à 22 % dès 2009 (contre 46 % actuellement). L'économie attendue s'élèverait à 600.000 euros par an. Une proposition de barème alternatif a été présentée au secrétariat de l'organisation ainsi qu'à nos principaux partenaires. Selon le ministère des affaires étrangères et européennes, le retrait de la France serait une option en cas de résultat insuffisant de la négociation.

Enfin, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère des affaires étrangères et européennes a proposé que la France se retire de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), hors pensions et ajustement fiscal des pensions, dont la contribution est de 1.463.000 euros. Ce retrait n'apparaît envisageable que dans le cadre d'une dissolution de l'organisation approuvée par l'ensemble des autres Etats membres, à horizon 2011. De manière plus anecdotique est proposé le retrait de l'organisation des ministres de l'éducation du sud-est asiatique (14.000 euros).

## ***B. L'AMORCE DE DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES À VENIR : LA GRATUITÉ DES FRAIS DE SCOLARITÉ À L'ÉTRANGER POUR LES ENFANTS FRANÇAIS***

### **1. Une mesure qui n'est pas pilotée sur le plan budgétaire**

Décidée par les pouvoirs publics le 30 août 2007, et traduite par une instruction en date du 21 septembre 2007, la **prise en charge des frais de scolarité de l'ensemble des enfants français établis hors de France** pour les classes de terminale, devrait progressivement bénéficier à l'ensemble des classes. Ainsi, elle est élargie à compter de la rentrée 2008/2009 aux classes de première, puis pour la rentrée 2009/2010 aux classes de seconde. Le Président de la République a annoncé la **généralisation de cette mesure de gratuité**. Elle devrait être achevée pour les enfants de maternelle à horizon 2020. C'est à cette date qu'elle aura produit l'ensemble de ses effets budgétaires.

### **Les caractéristiques de l'enseignement français à l'étranger**

Au total, on compte 451 établissements et lycées français à l'étranger : 73 établissements en **gestion directe**, 180 établissements **conventionnés** et 198 établissements **homologués**. Ce réseau est sans égal par rapport à celui de nos pays partenaires. Il scolariserait de l'ordre de **98.000 élèves français**.

Seules les deux premières catégories de lycées – gestion directe et conventionnés – bénéficient d'un financement de l'Etat et relèvent de l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Dans ces établissements, selon le rapport annuel de performances 2007, **les enfants français ne représentent que 46,72 % des élèves inscrits (78.622)**. Les enfants étrangers du pays d'accueil représentent 40,52 % des inscrits et les enfants étrangers « tiers » 12,76 %.

Le système de l'enseignement français à l'étranger est un **système tripartite qui repose sur un effort des parents, des entreprises et de l'Etat**. L'ensemble de ces établissements sont des lycées privés, donc payants, même si le réseau de l'AEFE est subventionné à partir de la mission « Action extérieure de l'Etat » :

- la dotation à l'AEFE inscrite sur le programme 185 ;
- les bourses et de la prise en charge des frais de scolarité financées par le programme 151.

*Source : commission des finances*

Pour 2007, la mesure ne représente que **5 millions d'euros**, puisqu'elle ne s'est appliquée que sur les 4 derniers mois de l'année. Cette mesure a été autofinancée par la mission « Action extérieure de l'Etat » : 3 millions d'euros ont été couverts par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) destiné à financer des projets d'informatisation des procédures en faveur du traitement des demandes d'asile.

Pour la première année, selon l'AEFE, **2.333 demandes de prise en charge<sup>1</sup>** ont été présentées, soit **90,28 %** des prises en charge attendues (2.584). 2.086 dossiers ont été déclarés recevables. 12 % des dossiers émanaient d'enfants scolarisés dans les lycées homologués.

Pour la seconde année, en cours d'examen, 4.637 dossiers ont déjà été présentés, pour un nombre maximum de prises en charge attendu de 5.965. Ils seraient issus à 17 % d'établissements homologués.

La prise en charge en année pleine des trois classes de seconde, première et terminale représentera à horizon 2010, à effectifs constants, de l'ordre de **60 millions d'euros** : il convient d'ajouter à la prise en charge *stricto sensu* des frais de scolarité un effort réalisé pour élargir les attributions de bourses à vocation sociale en faveur des familles qui scolarisent leurs enfants dans les écoles primaires et lycées, et qui ne bénéficient pas encore de la gratuité. Selon le rapport annuel de performances pour 2007, les bourses attribuées sur critères sociaux représentent 46,96 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> *Frais de scolarité les moins élevés : 686 euros (lycée français de Tamatave). Frais de scolarité les plus élevés : 16.801 euros (lycée international franco-américain de San Francisco).*

Il convient de rappeler que la mesure de prise en charge ne prend en compte à ce stade, ni les revenus des parents, ni le statut des établissements<sup>1</sup> (les lycées homologués sont concernés), ni le niveau des frais de scolarité appliqués. Elle n'est appliquée en revanche que si l'employeur ne prend pas lui-même à son compte ces frais de scolarité. Or, les entreprises et employeurs français, qui prenaient une large part au financement de la scolarité des enfants de leurs expatriés, **ont d'ores et déjà débuté leur désengagement**, pour bénéficier d'un effet d'aubaine financier. Selon l'AEFE, Auchan, Darty, le lycée privé Rochambeau de Washington, par exemple, seraient déjà dans ce cas. Il y a donc la disparition d'un des socles sur lequel reposent traditionnellement les ressources de l'enseignement français à l'étranger : le financement des entreprises.

A horizon 2020, la mesure de gratuité pourrait représenter, en année pleine à effectifs et frais de scolarité constants, **260 millions d'euros**. En réalité, la montée de la dépense pourrait bien être plus rapide que l'échéance de 2020 : « l'attente des familles » scolarisant des enfants dans les petites classes pourrait conduire à un élargissement des bourses sur critères sociaux pour apaiser certaines impatiences. Il y a là une inflation préoccupante.

Si le montant de 260 millions d'euros est un minimum, il conduira néanmoins à augmenter le financement public de l'enseignement français à l'étranger de l'ordre de **80 %**. Si ce montant était ajouté aux crédits de paiement de la mission « Action extérieure de l'Etat », celle-ci serait conduite à progresser de **11 %**. 30,5 % des crédits de l'action extérieure de l'Etat serait alors dévolus à la communauté française, ce qui altérerait le sens des missions d'un Quai d'Orsay *a priori* consacré à la conduite de notre action diplomatique.

**L'hypothèse d'une augmentation des crédits du Quai d'Orsay étant peu probable à horizon même lointain, une large partie des besoins budgétaires consacrés à la mesure de gratuité sera financée par redéploiements.** Elle obligera à des choix drastiques : le réseau culturel à l'étranger représente, à titre de comparaison, selon le rapport annuel de performances pour 2007, 141,6 millions d'euros. Le réseau diplomatique a un coût, selon le même document, de 425 millions d'euros. C'est vraisemblablement sur ces postes que serait gagé le surcroît de dépense lié à la prise en charge des frais de scolarité à l'étranger : les autres lignes budgétaires sont très faibles ou contraintes : il en est ainsi des 663 millions d'euros dévolus aux contributions internationales, et des 56,6 millions prévus au titre des institutions européennes.

---

<sup>1</sup> Au motif que les parents ne peuvent choisir le statut de leur établissement dans des villes où il n'existe qu'un seul établissement d'enseignement français. Pour autant, les pays de l'OCDE offrent un système d'enseignement local comparable à celui de notre pays. Les frais de scolarité d'établissements français privés à l'étranger, d'un montant parfois significatif, simplement homologués, font donc désormais l'objet d'une prise en charge par l'Etat, même si des alternatives existent dans le système d'enseignement public du pays d'accueil.

La nouvelle dépense aura, en outre, mécaniquement un **effet d'éviction sur les crédits de modernisation et d'agrandissement des établissements français à l'étranger, en gestion directe ou conventionnés**, dont les besoins supplémentaires sont évalués à 50 millions d'euros, et qu'il paraît dès lors peu vraisemblable de financer sur fonds publics. Or, à Londres, par exemple, on compterait une liste d'attente de 1.600 enfants pour 400 places disponibles.

La dépense risque, en outre, de ne pas pouvoir être pilotée, du moins en l'état, en raison de l'intégration dans le dispositif d'établissements homologués, qu'aucune convention ne lie aux pouvoirs publics, et qui ont une **liberté tarifaire complète**. Or, ces lycées ont une politique tarifaire très dynamique, car ils sont en concurrence avec un système privé prestigieux, où la compétitivité de l'offre scolaire repose non seulement sur le niveau des professeurs, mais aussi sur les activités périscolaires, les offres de langues rares, l'encadrement, les équipements sportifs et la qualité des bâtiments. Il y aura donc des dépenses à la hausse, que les parents accepteront d'autant plus volontiers qu'elles seront assumées *in fine* par l'Etat.

En outre, le **décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 relatif aux cotisations de pensions des personnels détachés**, en transfère le paiement des administrations d'origine aux administrations employeurs, s'agissant de l'enseignement français à l'étranger : missions laïques et AEF. 120 millions d'euros devront donc être pris en charge par les lycées français à l'étranger. Cette mesure ne devrait pas être totalement compensée par un transfert à due concurrence, en 2009, en provenance de la mission « Enseignement scolaire ». En conséquence, **les parents devront assumer une part de ce surcoût par une hausse des frais de scolarité**, qui sera ensuite répercutée budgétairement sur la mission « Action extérieure de l'Etat », au titre de la mesure de gratuité.

La mesure devrait conduire à faire évoluer le nombre d'enfants français scolarisés dans les établissements à la hausse. La dépense publique progresserait dans la même proportion. Ceci aurait pour effet de réduire la part d'enfants étrangers, du pays d'accueil, et de réduire fortement la fonction de rayonnement de nos établissements à l'étranger.

L'extension de la mesure aux enfants étrangers n'est pas à exclure, au sein de l'Union européenne notamment, si un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) considérait que l'application de la gratuité au seul bénéfice des élèves français était discriminatoire par rapport aux ressortissants des autres pays européens.

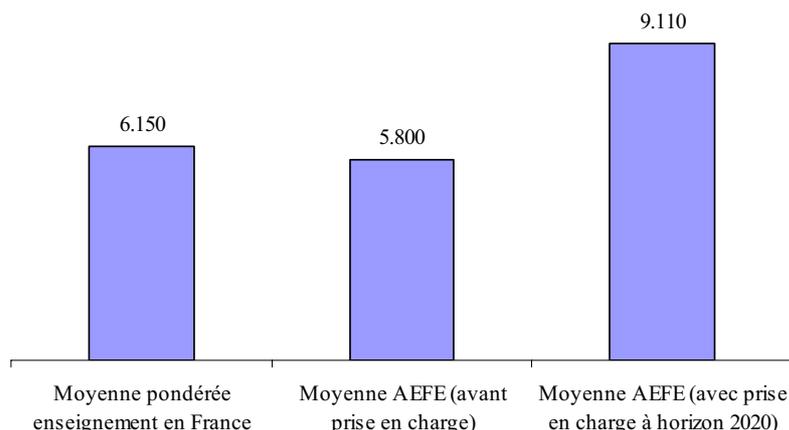
## **2. La nécessité de mieux calibrer la mesure pour la pérenniser**

Votre rapporteur spécial partage l'esprit d'une telle mesure qui doit permettre aux familles résidant à l'étranger de bénéficier de droits semblables à ceux des familles résidant en France. En moyenne, en ne tenant pas compte de l'enseignement professionnel très peu présent à l'étranger, **la dépense par**

**élève en France s'établit à 6.150 euros par an.** Par enfant français à l'étranger, la dépense publique consentie par notre pays représente en 2007 **5.800 euros par an.** La différence est réelle, quoique faible, mais **la gratuité totale conduirait à une dépense consacrée à l'enseignement scolaire par enfant français de 9.110 euros par an,** au-delà de ce que la France consacre par élève sur son territoire.

#### Coût par élève français dans l'enseignement à l'étranger<sup>1</sup>

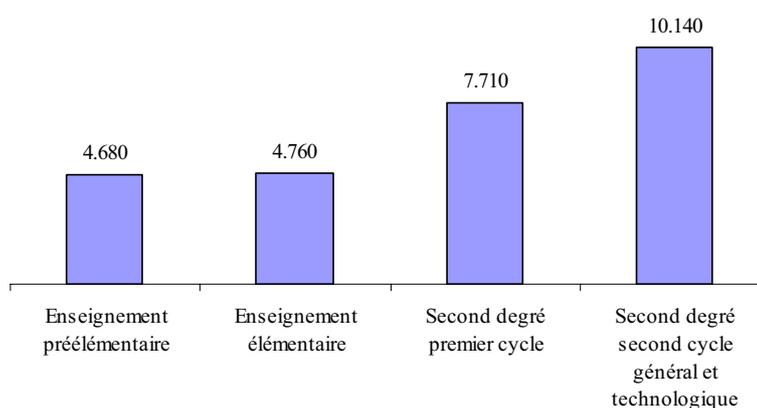
(en euros)



Source : ministère de l'éducation nationale

#### Coût par élève dans l'enseignement en France

(en euros)



Source : ministère de l'éducation nationale/commission des finances

<sup>1</sup> Pour l'AEFE : prise en compte à la fois de la subvention de la mission « Action extérieure de l'Etat » de 336,3 millions d'euros et des cotisations de pension des personnels de l'éducation nationale détachés, à hauteur de 120 millions d'euros. Seuls les enfants français sont comptabilisés car les lycées français à l'étranger, s'ils participent au rayonnement culturel, ne doivent leur existence et leur pérennité qu'à la présence de ressortissants français. En incluant les enfants étrangers, et sans intégrer les cotisations de pensions des professeurs détachés, le rapport annuel de performances chiffre la dépense par élève à 1.849 euros. Il s'agit là d'une approche partielle.

Aussi votre rapporteur spécial a-t-il proposé lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008 de **plafonner la prise en charge des frais de scolarité**, selon des modalités qui pourraient varier selon les régions du monde. Tous nos collègues qui sont intervenus dans l'examen de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2008, en séance publique le 1<sup>er</sup> décembre 2007<sup>1</sup>, ont partagé la proposition de votre rapporteur spécial. Elle pourrait conduire, après une nécessaire concertation avec tous les partenaires, à étudier un **amendement** dans la perspective du projet de loi de finances initiale pour 2009, qui serait l'application du principe du cercle vertueux entre l'examen de l'exécution des comptes de l'année n-1 et l'approbation des crédits de l'année n+1.

A San Francisco, où coexistent deux lycées français, votre rapporteur spécial a constaté que le lycée homologué, plus coûteux, et donc, selon les normes américaines, de meilleure qualité, attire les élèves du lycée français conventionné, moins onéreux, depuis la mise en œuvre de la gratuité, au risque de faire disparaître les classes de seconde, première et terminale du dernier établissement. Le plafonnement pourrait éviter cette tendance dommageable.

Le tableau suivant souligne enfin que **les frais de scolarité à l'étranger peuvent être très élevés**<sup>2</sup>, et s'établir bien au-delà de l'effort national par enfant consenti par le ministère de l'éducation nationale. Le plafonnement de la prise en charge devrait en tenir compte, tout comme du principe selon lequel l'enseignement privé, *a fortiori* l'enseignement homologué, conduit à laisser à la charge des familles des frais de scolarité.

**Les 15 lycées français dont les frais de scolarité pris en charge sont les plus élevés**

Nom du lycée	Statut	Ville	Frais de scolarité annuels
Lycée international franco-américain	Homologué	San Francisco	16.801
Ecole internationale des Nations unies (UNIS)	Homologué	New-York	16.497
Ecole franco-américaine de New York	Homologué	Mamaroneck	15.635
Lycée français	Homologué	New-York	15.327
Ecole bilingue (Toronto French School)	Homologué	Toronto	14.915
Lyceum Kennedy	Homologué	New-York	14.799
Ecole bilingue Arlington-Cambridge	Homologué	Cambridge	14.337
Lycée français La Pérouse	Conventionné	San Francisco	12.941
Section française d'Awty International School	Homologué	Houston	11.911
Le lycée français	Homologué	Los Angeles	11.468
Pensionnat Valmont	Homologué	Lausanne	11.094
Ecole internationale	Homologué	Dallas	10.594
Lycée français	Homologué	Chicago	10.262
Lycée Rochambeau	Homologué	Washington	10.082
Lycée français	Conventionné	Toronto	9.511

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

<sup>1</sup> [http://www.senat.fr/seances/s200712/s20071201/s20071201\\_mono.html](http://www.senat.fr/seances/s200712/s20071201/s20071201_mono.html).

<sup>2</sup> Les établissements dont les frais de scolarité représentent plus de 3.700 euros annuels représentent 38,15 % des élèves scolarisés à l'étranger, mais 66,15 % du montant financier de la prise en charge. La prise en charge des frais de scolarité des dix établissements français les plus coûteux, dont la liste figure ci-dessus, représente 5,8 millions d'euros, pour 480 élèves.

Ainsi calibrée, **la mesure pourrait être plus soutenable sur le plan budgétaire**. Elle permettrait de prendre en considération les besoins des classes moyennes françaises à l'étranger, qui bénéficient de moins en moins d'un statut « privilégié » d'expatrié, alors que les frais de scolarité ont pu croître de manière significative.

Le revenu pourrait devenir un critère subsidiaire dans le plafonnement de la mesure, pour tenir compte de la sociologie particulière de la communauté française à l'étranger. Selon le rapport annuel 2007 du directeur des Français à l'étranger des étrangers en France : « *en France, 13 % des actifs sont classés en cadres supérieurs (et professions intellectuelles). Chez les français de l'étranger, cette proportion s'élève à plus de 34 % en 2005. Cette particularité a tendance à se renforcer : en 1995 la proportion de cadres était de 32 %. (..) En Amérique du Nord, le pourcentage est un peu supérieur à la moyenne (38 %) (...) A l'inverse, la part des ouvriers est très faible : 3 % contre 26,9 % sur le sol français. Là aussi, l'écart se creuse, la proportion d'ouvriers a quasiment baissé de moitié en 13 ans (5,5 % en 1995) »*. Un référé de la Cour des comptes sur l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) du 14 décembre 2007 mentionne « *les effets d'aubaine que la mise en œuvre de ce principe ne manquera pas de susciter, notamment pour des familles qui n'acquittent aucun impôt en France* ».

Dans le **souci d'éviter une fragilisation d'un dispositif utile et nécessaire aux classes moyennes**, votre rapporteur spécial s'interroge pour savoir si, à la lumière de la répartition des demandes de prises en charge ci-dessous, une prise en compte subsidiaire du revenu ne devrait pas être envisagée.

**Revenus bruts déclarés (étude sur 1.433 familles) pour la prise en charge des terminales (rentrée 2007/2008, rythme scolaire Nord)**

Entre 1.000.0000 et 2.000.000 d'euros	3
Entre 500.000 et 1.000.000 d'euros	6
Entre 200.000 et 500.000 euros	60
Entre 100.000 et 200.000 euros	185
Entre 50.000 et 100.000 euros	342
Entre 10.000 et 50.000 euros	646
Entre 1 et 10.000 euros	153
0	38

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

**Revenus bruts déclarés pour la prise en charge des premières et terminales (rentrée 2008, rythme scolaire Sud et 2008/2009 rythme scolaire Nord)**

Entre 1.000.0000 et 2.000.000 d'euros	1
Entre 500.000 et 1.000.000 d'euros	17
Entre 200.000 et 500.000 euros	118
Entre 100.000 et 200.000 euros	405
Entre 50.000 et 100.000 euros	631
Entre 10.000 et 50.000 euros	1.202
Entre 1 et 10.000 euros	260
0	73

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

### **C. LES DIFFICULTÉS DE L'EXÉCUTION 2007**

Les gestionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes ont connu, outre les tensions précitées en exécution, plusieurs **difficultés d'ordre technique**. Ainsi, **la répartition des emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) entre les programmes ne correspond pas à la réalité des affectations**, et doit encore être améliorée. Les dépenses relatives aux militaires (gardes sécurité, assistants techniques militaires ou personnel militaire détaché auprès de la direction de coopération militaire et de défense) ont connu une sous-exécution d'un total de 20,2 millions d'euros, due à un problème d'organisation des services du commissariat de l'armée de terre qui n'a pas permis un traitement dans les délais des dossiers de prise en charge budgétaire pour 2007. **Ceci conduit à un report de charges sur 2008 de 17,4 millions d'euros.**

#### **1. L'absence de fongibilité au sein des dépenses**

Contrairement à l'exercice 2006, aucune opération de fongibilité asymétrique n'a été opérée en 2007. Cette situation résulte pour partie d'une structure budgétaire inadaptée. Contrairement à ce qu'a préconisé votre rapporteur spécial dans un rapport d'information<sup>1</sup> relatif à la mise en œuvre de la LOLF au ministère des affaires étrangères et européennes, il n'est pas prévu de déconcentrer davantage la gestion des crédits vers les postes à l'étranger à ce stade. L'ambassadeur est responsable des « unités opérationnelles » pour chaque programme, mais n'est pas responsable d'un budget opérationnel de programme. Certes, sur le programme 105, les crédits sont délégués globalement aux postes à l'étranger. On peut donc parler de « budgets-pays » pour les crédits de soutien, qui sont gérés sous l'autorité de l'ambassadeur.

Mais, en gestion, les postes à l'étranger souffrent de la coexistence de trois programmes différents (105, 151 et 185), qui les empêche dans les actes quotidiens de procéder à des redéploiements de crédits. La fusion de deux des trois programmes, si elle conduit à des simplifications en gestion, pourrait cependant induire des difficultés pour le Parlement de lisibilité des actions conduites par le ministère des affaires étrangères et européennes.

#### **2. Les difficultés de l'investissement immobilier au Quai d'Orsay**

Le ministère des affaires étrangères et européennes a contribué, à hauteur de 600 millions d'euros, à la politique de cession immobilière de l'Etat, ce qui représente 75 % des résultats du compte d'affectation spéciale concerné, et donc bien davantage que les objectifs assignés à l'ensemble des administrations de l'Etat l'an passé.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 272 (2005-2006). « La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à l'étranger. »

Or, **seulement 37 millions d'euros sur les 77 millions d'euros prévus au titre de la programmation immobilière du Quai d'Orsay auraient été réalisés en 2007.** Ainsi, des dépenses d'entretien prévues n'ont pas pu être prises en compte par le compte d'affectation spéciale. Contrairement à ce que préconise notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », ceci ne figure toujours pas dans l'objet du compte d'affectation spéciale.

Surtout, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique n'a permis de financer à partir du compte d'affectation spéciale que les opérations sur des biens détenus par l'Etat en stricte propriété. Or, plus d'un tiers des biens immobiliers de l'Etat à l'étranger, qui abritent nos ambassades et nos consulats, ne correspondent pas à cette définition restrictive. Il convient de tenir compte de la diversité des situations juridiques dans lesquels se trouvent nos postes à l'étranger. Conscient que les dispositions législatives ne permettent pas aujourd'hui de déroger à la lecture stricte du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, votre rapporteur spécial proposera un amendement au projet de loi de finances initiale pour 2009 pour apporter une adaptation à cette règle.

### **3. Des provisions pour risques significatives**

Le montant des provisions pour risques et charges s'élevait au 1<sup>er</sup> janvier 2007 à 7,6 millions d'euros. Il est concentré selon le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour 2007, à 95 %, sur la première action du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Il concerne des contentieux avec des personnels (pour 20 % du total) et des litiges immobiliers. Un contentieux représente de l'ordre de 40 % du total : il s'agit du contentieux dit « Abu Gosh », supérieur à 3 millions d'euros : le défaut d'entretien d'un terrain en Israël dont la France est propriétaire est évoqué devant un tribunal local comme étant responsable de la propagation d'un incendie, et de dommages pour lesquels l'Etat français pourrait être condamné.

Au 31 décembre 2007, le montant des provisions pour risques et charges dans le suivi extra-comptable s'établissait à 8,7 millions d'euros : une imputation comptable est encore contestée par le ministère des affaires étrangères et européennes pour aboutir à un chiffre définitif.

Par ailleurs, la gestion des personnels des établissements à autonomie financière (EAF) recrutés locaux (plus de 3.400 agents hors plafond d'emploi) non soumis au contrôle budgétaire ou déconcentré, présente des **risques de contentieux dans une phase sensible de restructuration des centres culturels à l'étranger.**

## II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN « TROMPE L'ŒIL » ?

La mission « Action extérieure de l'Etat » présente en 2007 29 indicateurs. Selon le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **52 % des indicateurs ont connu une réalisation conforme à la prévision** et 31 % une évaluation significative. 14 % des indicateurs ne connaîtraient pas d'amélioration. **Seuls 3 % des indicateurs ne sont pas renseignés.**

Ces statistiques témoignent d'une **indéniable mobilisation** des responsables de programme pour présenter au Parlement des informations au demeurant utiles sur les différents domaines de l'action extérieure de l'Etat. Votre rapporteur spécial a néanmoins constaté dans ses déplacements à l'étranger que **les ambassades n'ont pas mis en place ces indicateurs**, lorsque leurs représentants les plus éminents n'en contestent pas jusqu'au principe même. Les indicateurs présentés au Parlement sont ainsi cultivés « hors sol » par les responsables de programme, sans trouver leurs racines dans l'action opérationnelle des services. Aussi, si une impulsion politique n'est pas donnée, la démarche de performance risque de rester « lettre morte » au Quai d'Orsay. Il existe, en effet, des antagonismes profonds au sein du ministère des affaires étrangères et européennes en ce qui concerne l'introduction d'une culture de gestion et d'une logique de réforme.

### A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRESSION ?

#### 1. Les indicateurs sont renseignés, mais ne sont pas stabilisés

Si les indicateurs sont renseignés par les responsables de programme, **il n'est pas possible pour les parlementaires d'en tirer d'enseignements utiles pour le vote des crédits**, du moins à ce stade. Certains d'entre eux doivent, d'ailleurs, selon le rapport annuel de performances pour 2007, évoluer, voire disparaître. Le chantier des indicateurs est encore en cours. Il faut se féliciter que les responsables de programme n'aient pas cédé aux résistances et n'aient pas laissé le domaine des indicateurs complètement en friche.

Ainsi, **votre rapporteur spécial s'est inquiété de l'évolution à la hausse de l'indicateur de dispersion immobilière (nombre d'implantations immobilières en France et à l'étranger) en 2007** : - 13 dans l'Union Européenne, mais + 99 pour le reste du monde par rapport à 2006. On compterait ainsi 257 implantations du ministère des affaires étrangères et européennes en France et dans l'Union européenne, et 1.383 dans le reste du monde. Cette évolution paradoxale par rapport à la volonté du gouvernement de rationaliser la gestion immobilière de l'Etat est issue, selon les réponses obtenues par votre rapporteur spécial, d'un travail de clarification technique pour la plus grande part. Mais, les implantations du Quai d'Orsay à l'étranger s'accroissent néanmoins. A titre d'exemple, on citera la décision d'étendre, en

certains points, le réseau diplomatique et consulaire pour des raisons économiques et politiques, comme en Chine et en Inde, pays prioritaires pour la politique extérieure de la France, ainsi que l'augmentation très importante et très rapide du coût de la vie dans certains pays, comme les pays du Golfe, qui conduit à effectuer de nouvelles prises à bail pour répondre aux besoins de logements de fonction supplémentaires pour les agents. En Chine, 4 nouvelles prises à bail ont été effectuées en 2007, dont le consulat de Wuhan. Au Qatar, une villa été prise à bail, ainsi que deux logements de fonction. Au Kazakhstan, 3 biens (dont la chancellerie et une antenne diplomatique) ont été pris à bail du fait de la décision des autorités kazakhes de transférer la capitale d'Almaty à Astana.

De la même manière, votre rapporteur spécial s'est inquiété de l'évolution à la hausse du coefficient de gestion qui rapporte le coût des fonctions support au coût global de fonctionnement du ministère des affaires étrangères et européennes, passé de 5,6 % en 2006 à 6 % en 2007, malgré une prévision initiale de 4,5 %. Selon les gestionnaires du ministère, la détérioration du ratio ne serait qu'apparente car elle doit intégrer les loyers budgétaires qui n'étaient pas pris en compte précédemment :

- au numérateur : on constaterait une hausse globale de 5,6 millions d'euros liée principalement à l'augmentation des loyers budgétaires (+ 20 millions d'euros pour le Quai d'Orsay par rapport à 2006), malgré une baisse de la masse salariale des fonctions support de plus de 3 millions d'euros ;

- au dénominateur : on souligne une baisse de 10 millions d'euros du coût global de fonctionnement du ministère.

Votre rapporteur spécial regrette que ce coefficient de gestion utile et nécessaire ne puisse faire l'objet de comparaisons avec les autres ministères. Un « coefficient d'exploitation » constitue, en effet, un véritable indicateur d'efficacité budgétaire.

## **2. La nécessaire prise en compte des votes du Parlement**

Pour votre rapporteur spécial, un des premiers « indicateurs de performance » de l'administration qu'il contrôle est de savoir si celle-ci respecte ses préconisations, voire les votes dont il est à l'origine. Aussi s'est-il inquiété de ne pas trouver trace de l'impact de l'amendement voté à l'initiative du Sénat, visant à réduire à hauteur de 500.000 euros la dotation de CulturesFrance.

Or, selon le rapport annuel de performances, la dotation à CulturesFrance au titre du programme 185 traduit une importante augmentation : les crédits passent de **7,558 millions d'euros en exécution 2006 à 8,568 millions d'euros en exécution 2007.**

Pour le Quai d'Orsay, que votre rapporteur spécial a interrogé sur ce point, ceci serait dû au fait que la subvention destinée à CulturesFrance est abondé à la fois par le programme 185 et par le programme 209 (Solidarité avec les pays en développement). La prise en compte de la subvention globale des deux programmes conduit à un passage de la subvention globale à CulturesFrance de 14,437 millions d'euros en 2006 à 13,877 millions d'euros en 2007, soit une différence de 560.000 euros entre les deux exercices.

S'agissant des emplois en fonction dans l'opérateur, leur nombre global diminue entre 2006 et 2007. Il passe en effet de 115,86 à 105,31 ETPT. Les emplois rémunérés par l'opérateur en 2007 (95,41 ETPT) est inférieur de 13,45 ETPT par rapport à la réalisation 2006 (108,86) et de 3,79 ETPT par rapport aux prévisions 2007 (99,2). Les autres emplois en fonction dans l'opérateur augmentent (9,9 ETPT en réalisation 2007 contre 7 ETPT en réalisation 2006). **Cette augmentation correspond à des mises à disposition par plusieurs ministères et organismes, notamment les ministères des affaires étrangères, de la culture, du budget, de l'éducation nationale et de la bibliothèque nationale.**

La politique de l'emploi de CulturesFrance, en ce qui concerne notamment ces mises à disposition, fera donc l'objet d'**un réexamen attentif** de votre rapporteur spécial d'ici le projet de loi de finances pour 2009.

## ***B. LES RETARDS DU CONTRÔLE DE GESTION DU PROGRAMME 151***

Selon un rapport du comité d'audit des programmes, « *le programme 151 est contesté, au sein d'une architecture budgétaire elle-même en question* ». Le comité rappelle qu'il a déjà, à deux reprises, proposé la fusion, dans un même programme, des moyens des réseaux des postes à l'étranger. Si votre rapporteur spécial ne reprend pas à son compte cette proposition, au regard de la finalité du programme, et de la lisibilité des actions menées au titre de la mission « Action extérieure de l'Etat », il s'inquiète des **carences du contrôle de gestion qui appellent une réponse rapide du responsable de programme**. Ces carences ne plaident pas, en effet, pour une extension du champ de compétences du programme.

### **1. Les lenteurs dans la mise en place du contrôle de gestion du programme 151**

Selon le rapport précité du comité d'audit des programmes sur le programme 151, le contrôle de gestion n'est utilisé actuellement que dans 17<sup>1</sup> postes consulaires. 17 autres devraient suivre en 2008<sup>2</sup>. L'objectif serait

---

<sup>1</sup> Amman, Bangkok, Barcelone, Bratislava, Bruxelles, Budapest, Dakar, Genève, Londres, Madrid, Mexico, Pékin, Pondichéry, Prague, Rabat, Vienne et Wellington.

<sup>2</sup> Berlin Francfort, Munich, Canton, Hong Kong, Shanghai, Los Angeles, San Francisco, Rome, Milan, Moscou, Saint-Petersbourg, Agadir, Casablanca, Fès, Marrakech et Tanger.

d'atteindre 80 postes d'ici 5 ans afin de disposer d'un panel significatif et représentatif. **Ainsi, il faudrait 7 années pour que le programme 151 développe son contrôle de gestion dans 80 des 232 consulats français.**

Le rapport note que la plupart des consulats ne sont en réseau et n'ont pas de visibilité sur leur consommation de crédits. Il conclut sur « *l'urgence du contrôle de gestion* ».

Tel est aussi l'avis de votre rapporteur spécial. Ainsi, dans un rapport de contrôle sur les services des visas<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial, se reportant sur le rapport annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2006, a calculé un **coût complet moyen d'instruction des visas de 35 euros**, en rapprochant le coût analytique de l'action n° 3 « Instruction des demandes de visas » du programme 151, après ventilation des dépenses de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence provenant d'autres programmes, d'un montant de 82,9 millions d'euros, du nombre de demandes de visas présentées (2.344.617). Malgré le passage à la biométrie d'un certain nombre de postes en 2006, le coût moyen des visas apparaît maîtrisé, et encore très en-deçà des frais prélevés, qui s'établissent à 60 euros.

**Le ministère des affaires étrangères et européennes a appelé à la prudence s'agissant de ses propres chiffres de gestion.** S'il reconnaît qu'il est possible de calculer un coût complet « global » de l'instruction d'une demande de visa à partir des données figurant dans les volets « analyse des coûts » des projets et rapports annuels de performances, « *cette approche repose sur un certain nombre d'hypothèses aléatoires (clés de répartition, périmètre et nature des dépenses à ventiler, ...)* » et « *ne donne pas encore entière satisfaction* ».

Les projets de divers outils informatiques devant lui permettre de disposer, à moyen terme, de véritables coûts complets doivent être menés à bien au plus vite. Il ne paraît pas conforme à la logique de changement introduite par la LOLF d'attendre encore 5 ans pour disposer de chiffres fiables en ce qui concerne l'évaluation des différentes actions du programme 151 en coûts complets.

## **2. Etablir un indicateur de délai de traitement des demandes de visa conforme aux recommandations du Parlement**

Comme le souligne le rapport du comité interministériel des programmes précité, « *le programme 151 est propice à l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs quantifiables. Ceux-ci n'ont pas évolué depuis la création du programme et méritent d'être réexaminés au regard des priorités et des nouveaux enjeux (indicateurs afférents aux services consulaires), voire d'être abandonnés (indicateur d'efficacité des visas), tandis que d'autres*

---

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

*demandent à être créés (indicateur de prévision des bourses et de la prise en charge des frais de scolarité) ».*

Assurément, un certain nombre d'indicateurs actuels ne sont pas satisfaisants. Il en est ainsi de l'indicateur relatif au délai de traitement des demandes de visas, comme votre rapporteur spécial en a fait part dans son rapport de contrôle précité.

Le ministère des affaires étrangères et européennes reconnaît que l'indicateur actuel, qui calcule le pourcentage de décisions en matière de visas de court séjour prises en moins de 11 jours, et qui s'établit à 83 % en 2007, n'est pas pertinent, et devrait évoluer vers **un indicateur de délai moyen de traitement des demandes de visas.**

Votre rapporteur spécial se félicite de cette décision, mais rappelle que, pour que l'indicateur soit pertinent, comme il l'explique dans le rapport précité, il n'est pas concevable le délai couru entre le moment du dépôt de la demande de visa et de la date de mise à disposition du passeport, en retour. 40 postes, parmi les plus importants, permettent le dépôt des demandes sur rendez-vous. Pour le demandeur de visa s'adressant à ces postes, le délai d'attente est constitué du délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous, auquel s'ajoute le délai de traitement de la demande. **C'est donc le délai global d'attente qui doit être mesuré.**

Aussi votre rapporteur spécial s'interroge-t-il sur la pertinence du rapport du comité interministériel d'audit des programmes lorsqu'il écrit : *« la proposition émise par le Sénateur Gouteyron (...) visant à faire courir le délai dès la prise de rendez-vous téléphonique, n'est pas d'application aisée. La procédure d'externalisation, qui n'est pas généralisable à l'ensemble des postes. Elle obligerait à la mise en place d'une double gestion des appels qui serait préjudiciable à l'objectif de simplification recherché et au temps consacré à l'instruction et au contrôle des dossiers. Par ailleurs, cette phase amont du traitement de la demande est largement tributaire de la promptitude de l'utilisateur à compléter son dossier dans le délai imparti. Un tel indicateur, source de complexité, manquerait ainsi de fiabilité ».*

Ces propos conduisent à s'interroger sur le rôle du comité interministériel d'audit des programmes qui devrait, selon votre rapporteur spécial, **se consacrer à une aide technique visant à faciliter la démarche de performance des administrations, conformément à la LOLF, et à les aider à apporter une traduction concrète aux recommandations du Parlement** qui est le principal destinataire des projets et rapports annuels de performances. Il est donc en mesure de pouvoir pleinement apprécier quels sont les objectifs méritant de figurer dans les documents budgétaires. Le comité pourrait utilement, pour ce qui le concerne, réorienter son rôle vers **une maîtrise d'œuvre concrète et constructive des indicateurs nécessaires à la juste évaluation du Parlement.**

Ainsi, selon un constat, fait à l'occasion d'un récent contrôle sur pièces et sur place de votre rapporteur spécial, les demandeurs de visas au consulat du Caire, au 30 juin 2007, devaient attendre le 12 août 2007 pour déposer leur dossier de visa. Au 3 juin 2008, il fallait attendre le 12 août 2007 pour avoir un rendez-vous. Comment une démarche de performance ne pourrait-elle pas tenir compte de ces éléments, au demeurant mesurés jour après jour par notre consulat ?

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

### M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	32
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007</b> .....	33
A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN MODE LOLF .....	33
B. UNE LÉGÈRE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS (101,2 %) TRADUISANT LA DIFFICULTÉ DE PRÉVOIR LA DÉPENSE EN ANNÉE ÉLECTORALE.....	34
1. 2.543,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés.....	34
2. Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre un taux de consommation des CP autorisés par la LFI de 117,6 %.....	34
3. Une prévision de dépense électorale inférieure aux 223,6 millions d'euros de dépense effective en fonctionnement.....	35
4. Le coût de l'élection présidentielle en 2007 : 167,8 millions d'euros.....	36
5. Le coût des élections législatives en 2007 : 77,6 millions d'euros.....	36
6. Une enveloppe de 6,8 millions d'euros pour couvrir les dépenses communes et le coût des élections partielles.....	37
C. LES FRAIS DE CONTENTIEUX CONTINUENT D'ÊTRE MAÎTRISÉS .....	37
D. UN RECOURS LIMITÉ À LA FONGIBILITÉ : 6 MILLIONS D'EUROS SUR LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....	38
<b>II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION</b> .....	39
A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU .....	39
B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » : UNE BONNE MAÎTRISE DES COÛTS UNITAIRES DES SCRUTINS.....	40
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : LE SOUCI DU RESPECT DES DÉLAIS.....	41

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- **La mission apparaît pour la dernière fois sous ce nom.** La séparation des ministères de l'économie et du budget a, en effet, entraîné la réorganisation de cette mission. Elle est renommée « **Pilotage de l'économie française** » en loi de finances initiale (LFI) pour 2008, et le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » est rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Un programme 305 « Politique économique de l'emploi » le remplace dans la nouvelle mission « Pilotage de l'économie française ».

- Au sein du programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », le taux de consommation des autorisations de crédits accordées par la LFI pour 2007 est de **115,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 94,8 % en crédits de paiement (CP)**.

- Ce dépassement de l'autorisation accordée par la LFI en AE résulte **du report de 2006 à 2007 du marché CHORUS (progiciel de gestion intégrée)** ayant vocation à remplacer le système Accord-LOLF.

- Le même programme comprend **786 millions d'euros de dépenses fiscales** sans lien réel avec son objet et dont l'efficacité économique n'est pas mesurée.

- L'implication des agents de la direction de la législation fiscale (DLF) a permis la **parution du code fiscal avant la date d'achèvement prévue dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2007 au 1<sup>er</sup> avril 2007**.

- Le programme « Statistiques et études économiques » a enregistré un taux de consommation des crédits de **97,1 % en CP (442,6 millions d'euros consommés) et de 95 % en AE (452,6 millions d'euros consommés) en 2007**.

- Les dépenses de personnel du programme se sont élevées au total en 2007 à 364,3 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits autorisés en LFI pour 2007 de 98,2 % qui n'a laissé **aucune marge de manœuvre aux gestionnaires pour avoir recours à la fongibilité asymétrique**.

- **80 % 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 2007 ont, par ailleurs, vu leur estimation de population restituée aux maires, comme les années précédentes.

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 2007 dotait la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2.746 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de **2.514,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Au sein de cette mission, **le programme 108 « Administration territoriale » occupait une place prépondérante**, absorbant 65 % des CP. Les programmes « Vie politique, culturelle et associative » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » représentaient, respectivement, 15 % et 20 % des CP de la mission.

L'année 2007 correspondait pour la présente mission à un exercice particulier avec **la charge de l'organisation de l'élection présidentielle puis, quelques semaines plus tard, des élections législatives**.

Votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2007 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 2007**

### ***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. UNE LÉGÈRE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS (101,2 %) TRADUISANT LA DIFFICULTÉ DE PRÉVOIR LA DÉPENSE EN ANNÉE ÉLECTORALE***

**1. 2.543,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés**

Les **crédits de paiement** ouverts en LFI pour 2007 s'élevaient à 2.514,9 millions d'euros.

Le montant des crédits consommés sur l'exercice 2007, soit 2.543,9 millions d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau de 101,2 %** sur l'ensemble de la présente mission.

En 2007, la mission « Administration générale de l'Etat » a donc renoué, après un exercice 2006 très satisfaisant à cet égard (le taux de consommation des crédits s'étant arrêté à 98,6 %), avec un dépassement de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement : en 2005 le taux de consommation avait déjà atteint 101,4 % du fait notamment de la dynamique des frais de contentieux et de réparation civile<sup>1</sup>.

**2. Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre un taux de consommation des CP autorisés par la LFI de 117,6 %**

L'exercice 2007 se caractérise par une certaine **disparité entre les programmes** de la présente mission au regard de la consommation des CP ouverts en LFI.

Le taux de consommation de ces crédits est de 98,6 % pour le programme « Administration territoriale » (1.610,6 millions d'euros de CP consommés) et de 97 % pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (486,9 millions d'euros de CP consommés). En revanche, le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre un dépassement de l'enveloppe allouée en LFI avec un **taux de consommation de 117,7 %** (446,3 millions d'euros de CP consommés).

---

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

**Le taux de consommation global pour la présente mission de 101,2 % s'explique ainsi par le niveau de consommation des crédits ouverts en LFI sur le programme « Vie politique, culturelle et associative ».** Ce résultat tient à la difficulté de prévoir la dépense électorale, ainsi que le développe votre rapporteur spécial ci-dessous.

### **3. Une prévision de dépense électorale inférieure aux 223,6 millions d'euros de dépense effective en fonctionnement**

En LFI pour 2007, la dépense électorale était budgétée en fonctionnement (titre 3) à hauteur de 172,8 millions d'euros en CP. Au final, la dépense effective s'est élevée à 223,6 millions d'euros. **L'écart constaté entre la prévision et la réalisation en CP se chiffre donc à 50,8 millions d'euros.**

Les CP ouverts en LFI pour 2007 avaient été budgétés selon les **hypothèses** suivantes :

- 15 candidats pour l'élection du président de la République ;
- 7.500 candidats pour les élections législatives ;
- une stabilité des prix des dépenses postales.

**Trois facteurs d'écarts** par rapport à ces prévisions ont été constatés dès le début de la gestion 2007.

Tout d'abord, **le nombre d'électeurs**, connu en mars 2007, **a crû de 4,2 %** en un an, soit deux fois plus que lors des périodes électorales précédentes. Signe d'une démocratie vivante et attractive dont il convient naturellement de se féliciter, cette augmentation très significative a toutefois engendré une augmentation non négligeable des coûts variables liée aux opérations électorales.

En outre, **le nombre de votes par procuration** a, lui aussi, progressé de manière importante. Le nombre de volets de procuration envoyés s'est révélé plus de deux fois supérieur à celui de 2002, entraînant des dépenses d'affranchissement non prévues.

Enfin, les résultats du **marché concernant l'acheminement de la propagande électorale** se sont révélés décevants. Faute de réelle concurrence, l'appel d'offres s'est en effet soldé par un montant des tarifs double de celui qui était attendu.

**Un décret d'avance**, publié le 25 octobre 2007, d'un montant de 51,8 millions d'euros, ainsi qu'**un décret de virement** en provenance du programme « Administration territoriale », ont permis d'assurer la prise en charge de l'ensemble des dépenses hors dépenses de personnel (titre 2) relatives à l'organisation des scrutins de 2007.

Ainsi, les dépenses 2007 relatives à l'organisation des élections présidentielle et législatives se sont élevées, en fonctionnement, à un total de **233,2 millions d'euros en AE et 223,6 millions d'euros en CP.**

#### **4. Le coût de l'élection présidentielle en 2007 : 167,8 millions d'euros**

La dépense totale afférente en 2007 à l'élection du président de la République s'est montée à **167,8 millions d'euros de CP** et se décompose comme suit :

- remboursements forfaitaires des dépenses de campagne : **44 millions d'euros ;**

- remboursements des frais de propagande : **42,2 millions d'euros ;**

- bulletins de vote : 4,9 millions d'euros ;

- mise sous pli de la propagande (externalisée) : 10,3 millions d'euros ;

- dépenses postales : **47,8 millions d'euros ;**

- dépenses diverses de fonctionnement : 3,9 millions d'euros ;

- transferts de crédits aux collectivités territoriales pour compenser les frais d'assemblée électorale ainsi que l'achat d'urnes ou de machines à voter : 14,4 millions d'euros ;

- campagne nationale d'information radio sur le vote par procuration et sur l'incitation au vote lors de l'élection présidentielle : 0,3 million d'euros.

En outre, 3,5 millions d'euros ont été transférés au ministère des affaires étrangères et européennes pour la prise en charge des centres de vote à l'étranger.

**Les frais de campagne audiovisuels (2,1 millions d'euros)** seront, quant à eux, réglés sur la gestion 2008 en raison de la transmission tardive de la facture.

#### **5. Le coût des élections législatives en 2007 : 77,6 millions d'euros**

La dépense totale afférente en 2007 aux élections législatives s'est élevée à **77,6 millions d'euros de CP**, dont :

- remboursements forfaitaires des dépenses de campagne : 4,7 millions d'euros ;

- remboursements des frais de propagande : **14,5 millions d'euros ;**

- mise sous pli de la propagande (externalisée) : 8,2 millions d'euros ;

- dépenses postales : **34 millions d'euros ;**

- dépenses diverses de fonctionnement : 2,6 millions d'euros ;
- transferts de crédits aux collectivités territoriales pour compenser les frais d'assemblée électorale ainsi que l'achat d'urnes ou de machines à voter : 13,6 millions d'euros.

Il convient, en outre, de préciser que **les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne (44 millions d'euros) interviendront en 2008**, ainsi que le règlement des frais de campagne radiotélévisée (1,7 million d'euros).

#### **6. Une enveloppe de 6,8 millions d'euros pour couvrir les dépenses communes et le coût des élections partielles**

Outre les dépenses directement rattachables aux opérations nécessitées par les élections présidentielle et législatives, **un solde de 5 millions d'euros de CP a été consommé au titre de dépenses communes** à ces élections : systèmes d'information pour les élections et matériel électoral notamment.

Par ailleurs, l'organisation de diverses élections partielles a mobilisé une enveloppe à hauteur de **1,8 million d'euros de CP** (dont 0,2 million d'euros en dépenses d'intervention aux collectivités territoriales pour compenser les frais d'assemblée électorale ainsi que l'achat d'urnes ou de machines à voter).

#### ***C. LES FRAIS DE CONTENTIEUX CONTINUENT D'ÊTRE MAÎTRISÉS***

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 2007, à hauteur de 82,3 millions d'euros, contre une consommation en 2006 de 87,7 millions d'euros.

Ces **crédits de contentieux**, gérés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, ont longtemps souffert **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'avait certes souligné la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, le respect des prévisions budgétaires est d'autant plus difficile à assurer, en la matière, que **90 % de ces dépenses sont déconcentrées**, comme par exemple l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des 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 2007, la dépense afférente à ces frais s'est finalement élevée à **80,3 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits accordés en LFI de 97,6 %**.

**Votre rapporteur spécial tient à saluer les efforts engagés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en vue d'une meilleure maîtrise de ce poste de dépense.**

En particulier, s'agissant des **refus de concours de la force publique** (poste le plus important en termes d'indemnisations) la stabilisation des dépenses se poursuit : 31 millions d'euros en 2007 contre 40,7 millions d'euros en 2006. Elle est la conséquence de la politique de maîtrise de la dépense mise en place en 2006, consistant à limiter le recours aux transactions amiables aux seuls dossiers générant des décotes significatives. Pour autant, votre rapporteur spécial souligne que cette stabilisation ne doit pas masquer le risque de report de la charge qui pourrait intervenir sur les exercices à venir, du fait de cette nouvelle approche de la question.

L'évolution des **autres dépenses de contentieux** a été, pour sa part, fonction du nombre de contentieux jugés mais aussi de l'évolution de la jurisprudence ou de l'apparition de nouveaux domaines de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat (contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes, notamment).

#### ***D. UN RECOURS LIMITÉ À LA FONGIBILITÉ : 6 MILLIONS D'EUROS SUR LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »***

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**.

Toutefois, alors qu'en 2006 le montant transféré au titre de la fongibilité au niveau du programme s'était élevé à 20,3 millions d'euros, l'année 2007 a été marquée par **une limitation, imposée par le ministre du budget** afin de prévenir tout risque de tension sur les crédits de rémunération, **du montant des crédits de personnel (titre 2) pouvant faire l'objet d'une fongibilité**. Ainsi, le programme « Administration territoriale » ne s'est vu accordé qu'une autorisation à hauteur de 7 millions d'euros.

En outre, la mise en œuvre effective de ces mouvements de fongibilité a été marquée par l'annonce simultanée des mesures en faveur du pouvoir d'achat (rachat de journées RTT, indemnité de sommet de grade...). Ces mesures, dont la mise en œuvre a été jugée prioritaire sur la paye de

---

<sup>1</sup> Voir notamment Sénat, rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 91, tome III (2007-2008).

décembre 2007, ont réduit en partie les mouvements de fongibilité prévus. Ainsi, la fongibilité réellement réalisée a été de **6 millions d'euros**.

Le tableau ci-dessous décrit les mesures financées par ce transfert de crédits de personnel (titre 2) vers d'autres dépenses.

**La fongibilité au sein du programme « Administration territoriale »**

Utilisation de la fongibilité	
Travaux immobiliers	47%
Achat et renouvellement de matériel informatique	14%
Achat et renouvellement du parc automobile	13%
Achat et renouvellement de mobilier	7%
Prestation de formation	1%
Autres (fonctionnement courant)	18%

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

La fongibilité n'a, sur les deux autres programmes de la présente mission, pas été mise en œuvre en 2007.

## II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

### ***A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU***

Le programme « Administration territoriale » maintient en 2007 **un niveau de performance satisfaisant**, soit en égalant ses résultats de l'exercice 2006, soit en les améliorant.

**Le taux de plans de prévention des risques naturels approuvés progresse ainsi de 7 points** entre 2006 et 2007 (59 % en 2006 contre 66 % en 2007). 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 les crédits d'intervention (nécessaires à la réalisation des études de risques) gérés sur les programmes du ministère de l'équipement et du ministère de l'écologie et du développement durable.

D'une manière générale, les délais de délivrance des cartes grises témoignent également d'une amélioration de la performance des préfetures. En effet, à l'exception des préfetures des départements les moins peuplés<sup>1</sup> qui réalisent une performance moins bonne qu'en 2006, les autres préfetures dépassent toutes leurs résultats obtenus lors du précédent exercice. Au total, **le délai moyen de délivrance d'une carte grise au guichet est de 24 minutes au plan national**. Il varie toutefois nettement en fonction de la

---

<sup>1</sup> Le RAP distingue les préfetures selon quatre strates en fonction de la population de leurs départements.

strate de préfecture : 15 minutes pour la strate regroupant les départements les moins peuplés mais 36 minutes pour la strate correspondant aux départements les plus peuplés.

Par ailleurs, la modernisation du contrôle de légalité poursuit son cours avec le déploiement du programme ACTES qui vise à permettre aux collectivités territoriales de transmettre par voie électronique au représentant de l'Etat les actes soumis à son contrôle de légalité. En 2007, **137.808 actes ont ainsi été transmis électroniquement, soit 2,36 % des actes au total** (contre 0,58 % en 2006).

Enfin, malgré une hausse des tarifs de la poste, **le coût des affranchissements a pu être stabilisé à 0,24 euro par habitant** grâce notamment à une politique de diminution des envois en recommandé.

#### ***B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » : UNE BONNE MAÎTRISE DES COÛTS UNITAIRES DES SCRUTINS***

En **une année électorale** comme l'était 2007, l'analyse de la performance en matière de coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales est particulièrement intéressante.

A cet égard, votre rapporteur spécial se félicite de **la bonne maîtrise du coût unitaire des scrutins**. Ainsi, ce coût s'élève à **4,60 euros pour l'élection présidentielle** et à **3,37 euros pour l'élection législative**. Il convient de souligner que de tels résultats sont inférieurs aux prévisions contenues dans le PAP pour 2007, puisque celui-ci fixait comme cibles respectives 5,50 euros et 3,81 euros.

Ces performances ne sont qu'en apparence contradictoires avec le dépassement des prévisions en termes de consommation des crédits pour les opérations électorales en 2007, que votre rapporteur spécial commente dans la partie I.B. de ce rapport. En effet, il convient de rappeler que **le calcul du coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales est, par construction, largement dépendant du nombre d'électeurs inscrits sur ces listes**. Or, en 2006, nombre de nouveaux électeurs se sont inscrits sur les listes électorales, pour le plus grand bien du jeu démocratique.

Au-delà de ce volet électoral, la performance d'ensemble du présent programme est satisfaisante. Ainsi, par exemple, seuls **22 jours ont séparé la publication de la LFI pour 2007 de l'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique aux partis politiques**. Ce délai est inférieur à celui enregistré en 2006 (26 jours) et à la cible arrêtée par le PAP pour 2007 (25 jours).

***C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : LE SOUCI DU RESPECT DES DÉLAIS***

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente la particularité de mesurer la performance en matière de respect des échéances de livraison pour des chantiers lourds intéressant le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, tant en matière informatique que dans le domaine immobilier.

Dans cette perspective, **vo**tre rapporteur spécial se félicite que les **délais de livraison des études et des applications relatives aux systèmes d'information et de communication aient été respectés en 2007 à hauteur de 70 %**. Cet indicateur se situe ainsi au niveau prévu par le PAP pour 2007 et améliore de 11 points le résultat obtenu en 2006.

De même, **en matière de gestion immobilière, le taux de livraison dans les délais prévus a atteint en 2007 un niveau de 71 %**. Même si cette performance demeure en-deçà de la prévision arrêtée par le PAP pour 2007 (75 %), elle progresse de deux points par rapport à la réalisation en 2006.

Toutefois, **vo**tre rapporteur spécial regrette que le volet « **Formation** » de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales ne connaisse qu'une faible amélioration au regard de la situation constatée en 2006. En effet, le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste se situe à seulement 72 % fin 2007 (contre 71,5 % en 2006), tandis que la prévision du PAP pour 2007 fixait l'objectif à 80 %. Votre rapporteur spécial sera attentif à l'évolution de cet indicateur au cours du prochain exercice budgétaire.

# MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL.....</b>	<b>43</b>
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES .....</b>	<b>44</b>
A. L'EXÉCUTION EN 2007.....	44
1. De la prévision à l'exécution : un hiatus persistant .....	44
2. L'état des reports de charges .....	46
B. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2007.....	47
1. Une gestion prudente du plafond d'emplois ministériel.....	47
2. Un bilan marqué par le poids des passifs d'intervention.....	49
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	<b>50</b>
A. PROGRAMME 154 « GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL » .....	50
1. Appréciation de la performance .....	50
2. De nombreux dispositifs abandonnés en gestion .....	51
B. PROGRAMME 227 « VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS » .....	54
1. Appréciation de la performance .....	54
2. Une prévision sincère ?.....	55
C. PROGRAMME 149 « FORÊT ».....	57
1. Appréciation de la performance .....	57
2. Une exécution sous contrainte.....	57
D. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE » .....	58
1. Appréciation de la performance .....	58
2. L'exécution des crédits.....	59
E. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776).....	60
1. Appréciation de la performance .....	60
2. Trop de recettes pour le CAS-DAR ?.....	60
3. Une justification au premier euro lacunaire.....	61

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'exécution 2007 dépasse largement la prévision et témoigne du **sous-calibrage global des crédits de cette mission** en loi de finances initiale. La gestion est contrainte par l'importance des **reports de charges**, estimés à 600 millions d'euros à la fin de l'année 2008.

2. Le plafond d'emplois ministériel fait l'objet d'une **gestion prudente**. La sous-consommation constatée en 2007 a été partiellement utilisée pour effectuer des **rattrapages indemnitaires**.

3. Le bilan du ministère de l'agriculture et de la pêche est marqué par le **poids des passifs d'intervention**. 7 dispositifs d'intervention représentent à eux seuls un passif d'1,9 milliard d'euros.

4. Dans le cadre du programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », de nombreux dispositifs d'intervention ont dû être **abondés en gestion**, témoignant de prévisions insuffisantes en loi de finances initiale.

5. La crise traversée par le secteur de la **pêche** a rendu nécessaire le recours à un **décret d'avance** pour financer des mesures d'urgence. Cette situation s'est **reproduite** au mois de juin 2008. Par ailleurs, la transformation en subvention définitive des avances remboursables consenties au Fonds de prévention des aléas de la pêche entraîne la **constatation d'une perte de près de 70 millions d'euros** dans le cadre du présent projet de loi de règlement des comptes.

6. En 2007, le coût du remboursement à l'ACOSS des **exonérations de cotisations sociales** au profit des organismes d'intérêt général installés en zones de revitalisation rurale a été **réévalué de 4,28 millions d'euros à 172 millions d'euros**. La question se pose de savoir comment le ministère de l'agriculture et de la pêche fera face à cette dépense.

7. **Pour la deuxième année consécutive, l'absence de dotation du FNGCA** en loi de finances initiale a conduit à l'abonder par une partie des crédits de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA). La dotation de cette dernière a été reconstituée à l'aide d'un **décret d'avance**, ce qui relève d'une **compréhension extensive des notions d'urgence et d'imprévisibilité** qui doivent motiver, en principe, le recours à un tel instrument réglementaire.

8. Plus de 160 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour faire face aux **refus d'apurement communautaire** notifiés en 2006, et pour lesquels la loi de finances initiale ne prévoit **jamais de crédits**. Aucune dotation n'est actuellement prévue pour les refus notifiés en 2007, estimés à 98 millions d'euros.

9. Les recettes du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) sont en augmentation alors que ses crédits sont relativement sous-consommés. **Le déplafonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles pourrait prochainement accentuer l'écart entre dépenses et recettes du compte**.

10. Le CAS-DAR présente une justification au premier euro **très insuffisante**. Rien, dans les documents budgétaires, ne permet de s'assurer que les crédits transitant par les chambres d'agriculture, les instituts techniques et les organismes nationaux à vocation agricole **vont aux projets de développement davantage qu'aux structures**.

## I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

La mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » se caractérise par la prédominance des **dépenses d'intervention** en faveur du monde agricole, qui représentent **plus de la moitié des crédits de paiement** (1,617 milliard d'euros sur 3,146 milliards d'euros consommés en 2007). Ces dépenses sont souvent la contrepartie des aides communautaires mises en œuvre dans le cadre de la PAC (environ 10 milliards d'euros par an) et se distinguent par leur grande **sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels. Par ailleurs, la mission se caractérise par d'**importantes dépenses fiscales**, dont le montant total s'élève, selon le rapport annuel de performances 2008, à **3,125 milliards d'euros**.

### A. L'EXÉCUTION EN 2007

#### 1. De la prévision à l'exécution : un hiatus persistant

En 2007, et ainsi que l'illustre le tableau qui suit, la principale caractéristique de l'exécution budgétaire au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » est la **très nette augmentation des dotations votées en loi de finances initiale**. La synthèse des mouvements de crédits fait, en effet, apparaître une **ouverture nette de 377,2 millions d'euros en AE et 237,7 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respective de 12,73 % (AE) et 8,09 % (CP) des dotations prévues en loi de finances initiale pour la mission. Cette évolution est particulièrement sensible sur le **programme 227** « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », qui connaît un **accroissement net de 251,4 millions d'euros en AE (+ 36,7 %) et de 218 millions d'euros en CP (+ 27 %)**. L'accroissement constaté des dotations votées en loi de finances initiale s'accompagne d'un **taux de consommation des crédits très élevé** pour la mission, égal à 95,22 % en AE et 99,03 % en CP<sup>1</sup>.

Ce phénomène concerne avant tout les **crédits hors dépenses de personnel**<sup>2</sup>, qui augmentent de 357,5 millions d'euros en AE (+ 15,9 %) et de 218 millions d'euros en CP (+ 9,8 %). Il résulte du recours au **décret d'avance**<sup>3</sup> (ouverture nette de 93 millions d'euros en AE et de 26,6 millions d'euros en CP) et à la **loi de finances rectificative** (ouverture nette de 254,4 millions d'euros en AE et 168,1 millions d'euros en CP), recours dont les motifs seront exposés au sein de l'analyse par programme. En tout état de cause, de telles caractéristiques ne s'expliquent que partiellement par la survenue d'événements imprévisibles et par la sensibilité aux aléas de certaines dépenses de la mission. **Ils confirment le caractère globalement sous-calibré des crédits soumis au vote du Parlement.**

<sup>1</sup> Selon les annexes 6 et 7 au rapport 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

<sup>2</sup> Les crédits du titre 2 connaissent une hausse globale de 2,76 % en AE et en CP.

<sup>3</sup> Décret d'avance du 25 octobre 2007.

**Synthèse des mouvements de crédits intervenus en 2007  
au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**

*(en euros)*

		LFI	Reports	Décret de virement	Décret d'avance	Décret de transfert	Fongibilité asymétrique	LFR	Fonds de concours	Crédits ouverts	Evolution 2007	
<b>Hors titre 2</b>												
149 - Forêt	AE	<b>301 154 704</b>	4 151 440	-5 000 000	-5 271 968	-4 730 000			1 538 496	<b>291 842 672</b>	-9 312 032	-3,09%
	CP	<b>310 048 300</b>	589 656		-5 711 176	-1 630 000			1 538 496	<b>304 835 276</b>	-5 213 024	-1,68%
154 - Gestion durable	AE	<b>1 120 110 401</b>	3 294 794	5 000 000	1 989 574	-19 370 000	7 421 419	103 460 000	3 308 879	<b>1 225 215 067</b>	105 104 666	9,38%
	CP	<b>1 098 638 751</b>	6 186 202		4 276 643	-10 380 000	7 421 419	17 150 000	3 308 879	<b>1 126 601 894</b>	27 963 143	2,55%
215 - Conduite et pilotage	AE	<b>142 046 902</b>	13 406 927		-7 332 789	-2 357 023	1 785 303		4 802 119	<b>152 351 439</b>	10 304 537	7,25%
	CP	<b>109 549 573</b>	3 309 681		-5 545 603	-532 023	1 785 303		4 802 119	<b>113 369 050</b>	3 819 477	3,49%
227 - Valorisation des produits	AE	<b>685 016 130</b>	0		103 692 820	-14 900 000		162 630 000		<b>936 438 950</b>	251 422 820	36,70%
	CP	<b>707 257 969</b>	1 933 346		33 586 924	-6 690 000		162 630 000		<b>898 718 239</b>	191 460 270	27,07%
<b>Total hors titre 2</b>	AE	<b>2 248 328 137</b>	20 853 161	0	93 077 637	-41 357 023	9 206 722	266 090 000	9 649 494	<b>2 605 848 128</b>	357 519 991	15,90%
	CP	<b>2 225 494 593</b>	12 018 885	0	26 606 788	-19 232 023	9 206 722	179 780 000	9 649 494	<b>2 443 524 459</b>	218 029 866	9,80%
<b>Titre 2 (dépenses de personnel)</b>												
149 - Forêt	AE											
	CP											
154 - Gestion durable	AE	<b>383 374 425</b>				-196 476	-7 421 419	-5 800 000	16 000	<b>369 972 530</b>	-13 401 895	-3,50%
	CP	<b>383 374 425</b>				-196 476	-7 421 419	-5 800 000	16 000	<b>369 972 530</b>	-13 401 895	-3,50%
215 - Conduite et pilotage	AE	<b>330 677 324</b>				40 178 729	-1 785 303	-5 900 000	600 000	<b>363 770 750</b>	33 093 426	10,01%
	CP	<b>330 677 324</b>				40 178 729	-1 785 303	-5 900 000	600 000	<b>363 770 750</b>	33 093 426	10,01%
227 - Valorisation des produits	AE											
	CP											
<b>Total titre 2</b>	AE	<b>714 051 749</b>				39 982 253	-9 206 722	-11 700 000	616 000	<b>733 743 280</b>	19 691 531	2,76%
	CP	<b>714 051 749</b>				39 982 253	-9 206 722	-11 700 000	616 000	<b>733 743 280</b>	19 691 531	2,76%
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	<b>2 962 379 886</b>	<b>20 853 161</b>	<b>0</b>	<b>93 077 637</b>	<b>-1 374 770</b>	<b>0</b>	<b>254 390 000</b>	<b>10 265 494</b>	<b>3 339 591 408</b>	<b>377 211 522</b>	<b>12,73%</b>
	CP	<b>2 939 546 342</b>	<b>12 018 885</b>	<b>0</b>	<b>26 606 788</b>	<b>20 750 230</b>	<b>0</b>	<b>168 080 000</b>	<b>10 265 494</b>	<b>3 177 267 739</b>	<b>237 721 397</b>	<b>8,09%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

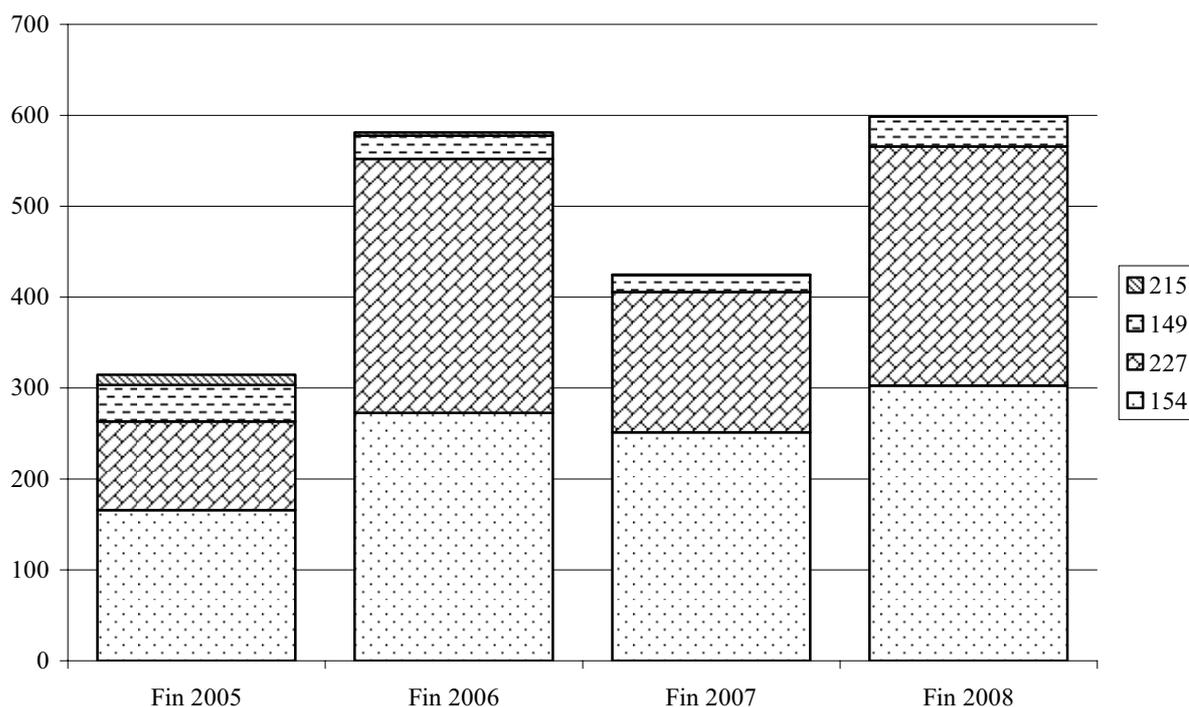
## 2. L'état des reports de charges

L'un des principaux **risques budgétaires** identifiés par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel réside dans le **pooids des dispositifs d'intervention** supportés par le ministère. Ces dépenses, souvent pluriannuelles et volatiles font l'objet d'une couverture budgétaire fragile et entraînent des **reports de charges** conséquents<sup>1</sup>.

A cet égard, on observe une baisse du report de charges à la fin de l'exercice 2007, essentiellement imputable à la couverture des refus d'apurement communautaires de 2006 par la loi de finances rectificative pour 2007 et au retraitement comptable des charges à payer par les offices agricoles. **Ces reports devraient, toutefois, à nouveau augmenter à la fin de l'année 2008, pour atteindre 598,53 millions d'euros, soit 21 % des crédits de paiement votés en loi de finances pour 2008** dans le cadre de la mission.

Les reports de charges affectant les programmes de la mission « Agriculture »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

<sup>1</sup> Les reports de charges recouvrent l'ensemble des engagements pris par le ministère de l'agriculture qui auraient dû donner lieu à des paiements au cours de l'année (service fait et facture reçue) mais qui, pour la seule raison de défaut de disponibilités suffisantes en crédits de paiement, n'ont pu être couverts. Le paiement est donc repoussé à l'année budgétaire suivante.

Le ministère souhaite résorber une partie de ces reports de charges par la **modulation des aides communautaires**, qui permet de transférer des financements au titre du premier pilier de la PAC (aides de marché) vers le deuxième pilier (développement rural). Cet élément de souplesse ne doit toutefois pas faire perdre de vue que **les retours français au titre de la PAC ont diminué de 15 %** entre les programmations 2000-2006 et 2007-2013, et que ce mouvement pourrait se poursuivre.

Dès lors, le ministère de l'agriculture ne saurait faire l'économie d'une **réforme ambitieuse de ses principaux dispositifs d'intervention**, réforme dont il est souhaitable que la révision générale des politiques publiques (RGPP) trace rapidement les contours.

## ***B. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2007***

### **1. Une gestion prudente du plafond d'emplois ministériel**

Le plafond d'emplois<sup>1</sup> du ministère de l'agriculture et de la pêche fait l'objet d'une **gestion prudente**. On observe, en 2007, une **sous-consommation de la masse salariale** (cf. tableau) : avant annulation en loi de finances rectificative, les crédits ouverts sur le titre 2 ont atteint 2,023 milliards d'euros, soit un montant **supérieur de 52,5 millions d'euros** à la somme des dépenses effectives (1,937 milliard d'euros) et de la fongibilité asymétrique « technique »<sup>2</sup> (33,5 millions d'euros).

#### **L'exécution des dépenses de personnel du ministère de l'agriculture et de la pêche en 2007**

	<i>(en euros)</i>
<i>Loi de finances initiale pour 2007</i>	1.972.169.525
<i>Transferts</i>	50.537.479
<i>Fonds de concours</i>	616.000
<i>Crédits ouverts avant loi de finances rectificative (LFR)</i>	2.023.323.004
<i>Dépenses de titre 2</i>	-1.937.583.341
<i>Fongibilité asymétrique technique</i>	-33.525.175
<i>Fongibilité asymétrique non technique</i>	-13.300.000
<i>Solde avant LFR</i>	38.914.488
<i>LFR</i>	-27.600.000
<i>Solde d'exécution après LFR</i>	11.314.488

*Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel*

Cet écart résulte principalement d'une **sous-consommation du plafond d'emplois ministériels de 582 équivalents temps plein travaillés** (sur 39.168 ETP-T prévus, 38.586 ont été consommés), en raison notamment de **réductions d'effectifs supérieures aux prévisions**.

<sup>1</sup> Est ici analysé le plafond d'emplois **ministériel**.

<sup>2</sup> Cette fongibilité technique correspond à des dépenses budgétées en titre 2 mais exécutées sur un autre titre, et notamment aux subventions aux établissements privés d'enseignement agricole au titre des personnels qu'ils rémunèrent.

Le ministère a tout d'abord **sous-estimé les départs en retraite** (900 constatés contre 700 anticipés). Selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), cette sous-estimation est due en grande partie à « *l'imperfection des outils de gestion prévisionnelle* »<sup>1</sup> des emplois et à la différence entre le plafond ministériel d'ETP-T et la population gérée, source de complexité dans l'automatisation des données. Par ailleurs, des **recrutements programmés en 2007 ont dû être reportés** en raison de la « saturation » du bureau des concours du ministère, dont la charge de travail a considérablement augmenté en raison des mesures de fusion des corps et des plans de requalification actuellement menés. Enfin, la sous-consommation des crédits du titre 2 résulte d'une **sur-budgétisation des dépenses au titre du CAS-Pensions** de l'ordre de 20 millions d'euros.

Compte tenu de cette sous-consommation, le ministère a fait jouer la **fongibilité asymétrique**, pour un montant toutefois modeste de 13,3 millions d'euros, dont 6 millions d'euros au profit du plan « nitrates »<sup>2</sup> et 6,5 millions d'euros destinés à réduire les reports de charges constatés sur les bourses et protocoles de l'enseignement privé<sup>3</sup>. Il a également été procédé à une **annulation** de 27,6 millions d'euros de crédits en loi de finances rectificative<sup>4</sup>.

Votre rapporteur spécial observe enfin qu'en raison des marges de manœuvre disponibles en matière de dépenses de personnel, un **rattrapage indemnitaire** a été opéré pour différents corps. Selon le rapport du CBCM, ce « *retour catégoriel est, pour le ministère, une contrepartie à la baisse des effectifs opérée depuis le début 2006 et un rattrapage du quasi-gel indemnitaire qui prévalait depuis au moins quatre ans* »<sup>5</sup>.

Ces mesures avaient, en outre, pour objet de **réduire certaines disparités historiques** de traitement entre agents des services déconcentrés et agents de l'enseignement technique et supérieur agricole, afin de « fluidifier » la mobilité des fonctionnaires entre ces différents types de postes. Le rattrapage indemnitaire, évalué à 13 millions d'euros, a été réalisé en anticipant les dépenses prévues en 2008 et dans le respect d'un accord conclu avec le ministère chargé du budget, aux termes duquel la moitié des économies réalisées grâce au non-remplacement de départs en retraite devait retourner aux agents sous forme de mesures catégorielles (soit 12,1 millions d'euros sur 24,2 millions d'euros entre 2006 et 2008).

---

<sup>1</sup> Rapport annuel 2007, p. 21.

<sup>2</sup> Ce plan vise à mettre la France en conformité avec le droit communautaire de l'environnement dans le cadre du précontentieux « Nitrates de Bretagne ». Voir le rapport d'information de Mme Fabienne Keller « Droit communautaire de l'environnement – Maintenir le cap » (n° 402, 2007-2008).

<sup>3</sup> Imputés sur le programme 143 de la mission « Enseignement scolaire ».

<sup>4</sup> Dont 2,6 millions d'euros correspondant au transfert lié à la décentralisation de personnels TOS.

<sup>5</sup> Rapport annuel 2007, p. 21.

## 2. Un bilan marqué par le poids des passifs d'intervention

L'analyse du patrimoine du MAP au 31 décembre 2007 traduit un actif stable et **un passif<sup>1</sup> résultant pour l'essentiel du poids des dispositifs d'intervention** portés par ce ministère, qui limitent sensiblement ses marges de manœuvre.

Ainsi, au 31 décembre 2007, **7 dispositifs d'intervention** (principalement concentrés sur le programme 154) **étaient constitutifs d'un passif supérieur à 100 millions d'euros et représentaient un passif total d'1,9 milliard d'euros, soit 51 % du total du passif ministériel.**

### Les six principaux passifs d'intervention du ministère de l'agriculture et de la pêche

(en euros)

Mesures	Programme de rattachement	Montant
Charges de bonification (installation)	154	371.641.676
Aides au départ et indemnité viagère de départ	154	645.062.498
Charges de bonification (autres qu'installation)	154	225.189.256
Plan de modernisation des bâtiments d'élevage	154	103.281.054
Contrats d'agriculture durable et contrats territoriaux d'exploitation	154	128.010.335
Refus d'apurement communautaire <sup>2</sup>	227	321.688.058
Service public de l'équarrissage	206	111.163.627
<b>Total</b>		<b>1.906.036.504</b>

Source : annexe 3 au rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

On observe également que le poids des **provisions pour litiges** n'est pas négligeable et représentait près de **211 millions d'euros** à la fin de l'année 2007 (5,6 % du total de passif). Les litiges concernés sont essentiellement portés devant les juridictions **nationales** et quatre d'entre eux présentent un risque financier supérieur ou égal à 1 million d'euros.

<sup>1</sup> Le passif est constitué par une obligation à l'égard d'un tiers existant à la date de clôture, dont il est probable ou certain, à la date d'arrêté des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers sans contrepartie attendue de celui-ci après la date de clôture.

<sup>2</sup> En 2008, et sur la recommandation de votre rapporteur spécial, votre commission des finances a confié à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur ces refus d'apurement.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. PROGRAMME 154 « GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL »

Le programme 154 porte les principaux dispositifs nationaux en matière de soutien aux territoires ruraux et d'adaptation des exploitations, qui sont souvent la contrepartie des aides communautaires du deuxième pilier de la PAC, relatif au développement rural. Ses actions concernent également la pêche et la politique du cheval.

#### 1. Appréciation de la performance

**29 % seulement** des indicateurs<sup>1</sup> du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 53 % affichent des résultats moins bons et 18 % sont inexploitable.

Indicateurs de performance du programme 154

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	2	6	0
Objectif 2	2	1	2
Objectif 3	0	2	1
Objectif 4	1	0	0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>3</b>
<b>%</b>	<b>29,41%</b>	<b>52,94%</b>	<b>17,65%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

Les **résultats insuffisants** sont principalement associés :

1) à l'**objectif 1** « Concilier activités économiques et préservation des milieux » en raison, si l'on en croit le rapport annuel de performances, de la **surestimation des prévisions 2007** en matière de surfaces contractualisées Natura 2000 et de maîtrise de l'azote par valorisation des effluents. Des ajustements techniques de ces indicateurs sont en cours ;

2) à l'**objectif 3** « Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service », s'agissant surtout des **pénalités financières** supportées dans le cadre du versement des aides communautaires du FEOGA-Garantie et du FEADER.

Pour ceux de ses indicateurs qui sont exploitables<sup>2</sup>, l'**objectif 2** « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux » présente des **résultats satisfaisants** qui traduisent notamment une baisse du coût moyen de

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2007 Prévision PAP 2007 » et « 2007 Réalisation ».

<sup>2</sup> Ce qui n'est pas le cas des indicateurs relatifs au taux de renouvellement des chefs d'exploitation et à la proportion d'exploitations dans les zones défavorisées.

l'installation rapportée à l'hectare (de 328,2 euros contre une prévision actualisée à 372,2 euros), une stabilisation de l'indice de concentration géographique des capacités de pêche et une augmentation dynamique de l'emploi dans la filière cheval. Il en va de même pour l'**objectif 4**, en matière d'efficacité de la masse salariale des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

## 2. De nombreux dispositifs abondés en gestion

**Les crédits ouverts sur le programme 154 en 2007 ont représenté 106,10 % des AE et 100,98 % des CP votés en loi de finances initiale.** Ces crédits ouverts ont été consommés à 93,86 % (AE) et 98,32 % (CP). Le programme 154 est marqué par le poids des reports de charges, des dépenses obligatoires et des subventions aux opérateurs<sup>1</sup>, qui laissent peu de souplesse au gestionnaire.

### Crédits ouverts et consommés sur le programme 154

	<i>(en euros)</i>	
	AE	CP
LFI	1 503 484 826,00	1 482 013 176,00
LFR	97 660 000,00	11 350 000,00
Modifications réglementaires	-9 273 492,00	-2 996 423,00
Reports	3 294 794,00	6 186 202,00
<b>Total crédits ouverts</b>	<b>1 595 166 128,00</b>	<b>1 496 552 955,00</b>
<b>Total crédits consommés</b>	<b>1 497 269 863,21</b>	<b>1 471 452 630,98</b>
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>93,86%</i>	<i>98,32%</i>
<i>Ouverts / LFI</i>	<i>106,10%</i>	<i>100,98%</i>
<i>Consommés / LFI</i>	<i>99,59%</i>	<i>99,29%</i>

Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Plusieurs dispositifs d'intervention ont dû être abondés en cours d'année pour faire face à l'**insuffisance des dotations** en loi de finances initiale :

1) les **charges de bonification**, notamment en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs, ont connu plusieurs abondements sur l'**action 3** « Appui au renouvellement des exploitations agricoles ». **La hausse des taux du marché a en effet accru l'attractivité de ce dispositif en même temps que son coût pour l'Etat, et a suscité des « files d'attente ».** 17,8 millions d'euros d'AE supplémentaires lui ont été consacrées<sup>2</sup>, cependant que les CP étaient réduits de 6,2 millions d'euros. **Cette évolution divergente ne peut que contribuer à accroître un report de charges estimé à 35 millions**

<sup>1</sup> Haras nationaux, OFIMER et CNASEA.

<sup>2</sup> Par redéploiement internes au programme et par la loi de finances rectificative.

**d'euros à la fin 2007 pour les seuls prêts aux jeunes agriculteurs et illustre la nécessité de réformer ce dispositif ;**

2) le **plan de modernisation des bâtiments d'élevage** (PMBE de l'action 4 « Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions ») a été **abondé par le dégel de 23 millions d'euros d'AE et de 11,5 millions d'euros de CP supplémentaires, ainsi que par des redéploiements de fin de gestion**. Le plan a toutefois été réformé en octobre 2007 afin de diminuer les plafonds de l'aide, de sélectionner plus rigoureusement les dossiers et d'interdire tout démarrage de travaux avant notification de la décision d'attribution. Votre rapporteur spécial se félicite des aménagements apportés à un dispositif qui connaissait un allongement préoccupant de sa « file d'attente » ;

3) le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (PMPOA, action 4) s'est interrompu le 31 décembre 2007. Sa clôture a suscité une hausse des demandes d'aide en fin de période que les crédits initialement prévus n'ont pas permis de couvrir. Les AE dédiées au programme ont été portées à 48,3 millions d'euros contre 31,5 millions d'euros votés en loi de finances. **Le RAP ne fait toutefois pas mention d'ouverture de CP complémentaires, ce qui laisse une nouvelle fois craindre une augmentation des reports de charges ;**

4) 15 millions d'euros de dégel et 15,1 millions d'euros de redéploiements en fin de gestion ont enfin permis de **porter à 104 millions d'euros les CP disponibles pour les contrats d'agriculture durable (CAD, action 5 « Mesures agro-environnementales et territoriales »)**, afin **d'éviter une rupture des paiements** sur ce dispositif et de **diminuer l'important report de charges** constaté fin 2006 (66,5 millions d'euros).

**Trois dispositifs ont particulièrement été mis à contribution** pour procéder aux redéploiements internes au programme : **AGRIDIFF** (aide aux exploitations en difficulté) pour laquelle 10 millions d'euros étaient prévus en CP par la LFI et 2,6 millions d'euros ont été consommés, les **aides à la cessation d'activité** (préretraites, aides à la réinsertion professionnelle, congés formation et aides à la transmission d'exploitation), avec 14 millions d'euros de CP consommés sur 20,2 millions d'euros prévus, ainsi que la **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE : 91,8 millions d'euros consommés en AE, contre 121 millions d'euros prévus en LFI).

Dans le cadre de l'**action 6** « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture », le plan de sortie de flotte (PSF) a été abondé de 5 millions d'euros par le décret d'avance du 25 octobre 2007 et d'1,5 million d'euros par redéploiement interne. **Ces augmentations avaient pour objet de faire face aux crises « anchois » et « thonaille »**, à la suite desquelles les besoins du PSF étaient estimés à 16 millions d'euros (contre 9,5 millions d'euros prévus en loi de finances initiale). Votre rapporteur spécial constate toutefois que **seuls 7 millions d'euros de CP ont été finalement consommés** en 2007, « *en raison d'une approbation tardive du programme opérationnel du Fonds*

*européen pour la pêche* ». Au demeurant, **les dotations votées en loi de finances initiale suffisent rarement à faire face aux crises que traverse le secteur de la pêche**. Outre le décret d'avance de 2007, témoignent de cette insuffisance :

1) les avances remboursables consenties par l'OFIMER et le CNASEA au **Fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP)** entre 2004 et 2006. Compte tenu de l'impossibilité pour le FPAP de les rembourser, ces avances ont été transformées en **subventions définitives** et une **perte de 69,6 millions d'euros est constatée** par l'article 8 du projet de loi de règlement des comptes pour 2007 ;

2) le recours à un nouveau **décret d'avance** en juin 2008 ouvrant **103,9 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP** pour accélérer la mise en œuvre d'un plan pour une pêche durable et responsable décidé dans le courant de l'année<sup>1</sup>.

**Les enjeux associés au financement des exonérations  
de charges sociales en zones de revitalisation rurale (ZRR)**

Depuis 2007, l'action 1 du programme 154 est dotée de crédits visant à **rembourser aux organismes de sécurité sociale les exonérations de charges sociales résultant de divers dispositifs** prévus dans le domaine agricole. 37,5 millions d'euros ont été consommés (AE=CP) pour ces remboursements en 2007.

Selon les réponses du ministère de l'agriculture et de la pêche au questionnaire d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a actualisé, en février 2007, le coût des exonérations dont bénéficient les **organismes d'intérêt général<sup>2</sup> situés en ZRR** en application des articles 15 et 16 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

**Cette actualisation a fait passer ce coût de 4,28 millions d'euros prévus en loi de finances initiale à 172 millions d'euros, soit une multiplication par 40 que les crédits ouverts en 2007 n'ont pas permis de couvrir.** Il convient, en outre, d'ajouter à ce montant 13 millions d'euros à la charge de la Mutualité sociale agricole, soit **185 millions d'euros au total**.

Compte tenu de sa faible efficacité en termes de création d'emploi, ce dispositif a été réformé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Par ailleurs, son coût devrait, à compter de 2008, être imputé sur le programme 133 « Développement de l'emploi » de la mission « Développement et régulation économiques ».

**A ce stade, votre rapporteur spécial ne connaît pas les modalités du remboursement des exonérations de charges au titre de 2007, formellement imputé sur le programme 154 de la mission « Agriculture ».**

<sup>1</sup> Au total, 310 millions d'euros seront consacrés à ce plan.

<sup>2</sup> Il s'agit des organismes visés à l'article 200 du code général des impôts.

## **B. PROGRAMME 227 « VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS »**

Consacré au développement économique des exploitations, le programme 227 s'inscrit dans le cadre du premier pilier de la PAC, qui vise à améliorer la compétitivité des produits, à adapter la production à la demande et à développer ses débouchés.

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

Un tiers des indicateurs du programme 227 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 53 % affichent des résultats moins bons et 13 % sont inexploitable. D'autre part, selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, **seule la moitié de l'ensemble des crédits du programme est couverte par des indicateurs de performance.**

Indicateurs de performance du programme 227

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	1	4	1
Objectif 2	2	2	0
Objectif 3	1	1	0
Objectif 4	1	1	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
<b>%</b>	<b>33,33%</b>	<b>53,33%</b>	<b>13,33%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

Les faibles résultats associés à l'**objectif 1**, dont le PAP indique qu'ils reposent pour partie sur des données provisoires, semblent devoir être relativisés par la « *démarche de long terme* » que constitue le développement des productions sous signes de qualité. Votre rapporteur spécial ne souscrit pas à ce raisonnement, et observe que **rien n'interdit de tenir compte de cette particularité dans la détermination des prévisions et des cibles.** On observe, par ailleurs, que l'indicateur relatif à la part des volumes commercialisés bénéficiant d'une indication géographique protégée présente une certaine sensibilité à la conjoncture économique<sup>1</sup>.

L'**objectif 2** « Renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs » présente un indicateur relatif aux regroupements de producteurs marqué par une **évolution très heurtée** des prévisions et de la réalisation (de 8.000 producteurs concernés prévus dans le PAP 2007 à 1.250 dans la prévision actualisée<sup>2</sup>, et à 3.303 en réalisation). L'**objectif 3**, relatif à la présence des entreprises françaises à l'international, est en revanche globalement atteint.

<sup>1</sup> La hausse des cours des produits agricoles affectant le différentiel de valorisation entre les produits sous signes de qualité et les produits standards.

<sup>2</sup> Votre rapporteur spécial ne s'explique pas la très forte révision à la baisse de la prévision à mi-2007.

Enfin, si une partie des indicateurs associés à l'**objectif 4** « Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service » est peu significative en raison des **réorganisations administratives** affectant les offices agricoles et l'agence unique de paiement, il y a lieu de relever les **bons résultats obtenus en matière de refus d'apurement** (pénalités financières égales à 1,07 % des aides communautaires versées, contre une prévision d'1,18 %).

## 2. Une prévision sincère ?

Le **différentiel** entre les crédits du programme 227 votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement ouverts et consommés est **considérable**. Les AE et CP **ouverts** ont en effet été respectivement supérieurs de 36,7 % et 27,07 % aux dotations votées par le Parlement. Ces taux atteignent 32,11 % et 27,04 % en **consommation**<sup>1</sup>.

### Crédits ouverts et consommés sur le programme 227

*(en euros)*

	AE	CP
LFI	685 016 130,00	707 257 969,00
LFR	162 630 000,00	162 630 000,00
Modifications réglementaires	88 792 820,00	26 896 924,00
Reports	0,00	1 933 346,00
<b>Total crédits ouverts</b>	<b>936 438 950,00</b>	<b>898 718 239,00</b>
<b>Total crédits consommés</b>	<b>904 986 637,70</b>	<b>898 533 640,98</b>
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>96,64%</i>	<i>99,98%</i>
<i>Ouverts / LFI</i>	<i>136,70%</i>	<i>127,07%</i>
<i>Consommés / LFI</i>	<i>132,11%</i>	<i>127,04%</i>

*Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel*

Cette situation conduit à **s'interroger sur la sincérité de la prévision**. Ainsi, pour la deuxième année consécutive, le rapport annuel de performances indique que l'augmentation des dotations prévues en LFI « a permis d'engager des dossiers correspondants à des **dépenses obligatoires** et qui **n'auraient pu être effectuées sans apports complémentaires** ».

Sur l'action 2, et comme en 2006, l'exécution 2007 a donné lieu au **redéploiement d'une partie des crédits de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) vers le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**. Ce mouvement a concerné 82 millions d'euros (AE et CP) et a eu pour objet d'alimenter un FNGCA **non doté en loi de finances initiale alors même que la contribution de l'Etat est rendue obligatoire par le code rural**.

<sup>1</sup> *Alors même que les reports sont minimes.*

La rétrocession des crédits de la « variable d'ajustement » que constitue la PNSVA a été opérée par le **décret d'avance<sup>1</sup> du 25 octobre 2007<sup>2</sup>**, ce qui relève d'une interprétation très large de l'urgence et de l'imprévisibilité des dépenses qui doit fonder le recours à un tel instrument réglementaire.

La réédition d'une telle « acrobatie » budgétaire est éminemment critiquable et l'on observe que **la loi de finances pour 2008 n'a pas davantage prévu de dotation au profit du FNGCA<sup>3</sup>**. Sur ce point, le ministère de l'agriculture et de la pêche fait valoir que « *le ministère du budget s'oppose chaque année à l'inscription de crédits en loi de finances initiale au titre des calamités* »<sup>4</sup>, au motif que le montant des indemnisations à verser n'est pas connu au moment de l'élaboration du budget. **Cette argumentation est contestable**, dans la mesure où la loi dispose explicitement que le fonds reçoit « *une subvention inscrite au budget de l'Etat et dont le montant sera au moins égal au produit des contributions* » des exploitants<sup>5</sup>, et non aux indemnisations à verser.

Enfin, l'action 4 « Gestion des aides nationales et communautaires » a bénéficié de **l'ouverture de 162,63 millions d'euros (AE et CP) afin de financer les refus d'apurement communautaire notifiés en 2006<sup>6</sup>**. Le financement des refus d'apurement ne fait **jamais l'objet d'inscription de crédits en loi de finances initiale**, et il est recouru à la **loi de finances rectificative**, dans la mesure où ces charges sont constatées en octobre de chaque année. On observe toutefois qu'un **décalage d'un an** s'est récemment instauré, les refus d'apurement notifiés en **2006** n'étant payés qu'en loi de finances rectificative pour **2007** et aggravant, dans l'intervalle, les reports de charges du ministère.

Conformément à ce schéma, les refus d'apurement notifiés en **2007**, qui s'élèvent à **90.559.251 euros** pour le programme 227 et à **7.767.230 euros** pour le programme 154, n'ont, à ce stade, fait l'objet d'**aucune inscription de crédits en loi de finances**.

---

<sup>1</sup> En 2006, cette rétrocession avait été opérée par la loi de finances rectificative et l'Office de l'élevage, qui sert la PNSVA, avait recouru à l'emprunt pour pallier l'indisponibilité temporaire des crédits redéployés vers le FNGCA.

<sup>2</sup> Ce décret d'avance a également ouvert 23 millions d'euros en AE et CP en faveur du secteur ovin touché par la fièvre catarrhale ovine et le renchérissement des intrants, ainsi que du secteur des veaux de boucherie.

<sup>3</sup> Au cours des débats votre rapporteur spécial avait proposé de doter « symboliquement » le FNGCA en redéployant la subvention pour charges de service public de l'AFICAR.

<sup>4</sup> Réponse du ministre de l'agriculture et de la pêche à un référé de la Cour des comptes du 25 juin 2007.

<sup>5</sup> Article L. 361-5 du code rural.

<sup>6</sup> 25,56 millions d'euros en AE et 17,15 millions d'euros en CP ont également été ouverts en LFR sur le programme 154 au titre des refus d'apurement communautaire.

### C. PROGRAMME 149 « FORÊT »

Le programme 149 vise principalement à accroître la mobilisation de la ressource en bois et à promouvoir une gestion durable des forêts.

#### 1. Appréciation de la performance

La moitié des indicateurs du programme 149 présente des résultats supérieurs ou égaux à la prévision, 17 % affichent des résultats moins bons et un tiers est inexploitable.

Indicateurs de performance du programme 149

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	0	2
Objectif 2	1	1	0
Objectif 3	1	0	0
Objectif 4	1	0	0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
%	50,00%	16,67%	33,33%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

L'**objectif 1** « Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois » n'est assorti d'**aucun élément de réalisation 2007**. Les résultats associés aux autres objectifs sont **satisfaisants**, s'agissant particulièrement du coût de gestion des forêts publiques, du déploiement des plans simples de gestion en forêt privée, voire **excellents** en matière de taux d'extinction des feux de forêt naissants.

#### 2. Une exécution sous contrainte

La loi de finances initiale avait ouvert 301 millions d'euros d'AE et 310 millions d'euros de CP sur le programme 149. **La dotation finale du programme s'est établie à 292 millions d'euros en AE et 305 millions d'euros en CP** à la suite des différents mouvements intervenus en gestion. Les taux de consommation sont de 94,5 % des AE et 97,9 % des CP votés en loi de finances et de **97,6 % des AE et 99,6 % des CP disponibles** après les mouvements en gestion. Les principales contraintes qui s'imposent au gestionnaire résident dans la **prédominance des subventions pour charges de service public des opérateurs**<sup>1</sup>, qui représentent plus de 60 % des CP consommés (le versement compensateur à l'Office national des forêts représente à lui seul 141 millions d'euros en CP), la pluriannualité des dispositifs d'intervention liée à la **longueur des travaux forestiers**, et les **reports de charges**.

<sup>1</sup> Office national des forêts, Inventaire forestier national, Centre national et centres régionaux de la propriété forestière et forestiers sapeurs.

En 2007, le programme 149 a subi l'annulation de 4,93 millions d'euros en AE et 5,62 millions d'euros en CP par le **décret d'avance** du 25 octobre 2007, visant à financer des mesures d'urgence en faveur de la pêche et des filières ovine et veaux de boucherie. Le **plan Chablis**<sup>1</sup> et l'aide à la création de dessertes forestières ont également été amputés de 7 millions d'euros en AE au profit du plan d'aide à la modernisation des scieries (2 millions d'euros par redéploiement interne au programme) et du financement des refus d'apurement communautaires (5 millions d'euros par décret de virement sur le programme 154). Ces « ponctions » n'ont toutefois pas affecté gravement l'exécution, compte tenu de la **sous-consommation**, constatée par ailleurs, **des AE** ouvertes en loi de finances initiale. Cette sous-consommation résulte de l'approbation tardive par la Commission européenne du **programme de développement rural hexagonal** (PDRH), auquel s'intègrent la plupart des dispositifs d'intervention du programme 149.

S'agissant des opérateurs, votre rapporteur spécial observe enfin **que l'Office national des forêts a été autorisé à recourir à l'emprunt, pour un montant de 60 millions d'euros**, en raison des prévisions de besoins liés au financement des travaux en forêt domaniale prévus par son contrat d'objectifs. La nécessité de cet emprunt témoigne de la situation de **trésorerie tendue** que traverse l'ONF.

#### ***D. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »***

Programme « support » de la mission, le programme 215 regroupe l'ensemble des moyens dédiés au pilotage des politiques de l'agriculture aux échelons central et déconcentré.

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

Après avoir connu une mise en place « laborieuse » de son dispositif d'évaluation de la performance, **le programme 215 présente les meilleurs résultats de l'ensemble des programmes de la mission. Près des deux tiers** des indicateurs du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, un quart affiche des résultats moins bons et 13 % sont inexploitable. Toutefois, votre rapporteur spécial observe que **seuls 40 % des crédits du programme sont, en exécution 2007, couverts par des indicateurs de performance.**

---

<sup>1</sup> Reconstitution des forêts après la tempête de 1999.

### Indicateurs de performance du programme 215

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	1	1	0
Objectif 2	2	0	0
Objectif 3	1	1	1
Objectif 4	1	0	0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>%</b>	<b>62,50%</b>	<b>25,00%</b>	<b>12,50%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

Votre rapporteur spécial se félicite tout particulièrement des performances réalisées en matière de **formation et de gestion des ressources humaines** (baisse du coût de la journée stagiaire et du ratio d'ETP affectés à la gestion du personnel sur le nombre d'agents gérés). La seule « ombre au tableau » est constituée par les résultats inférieurs aux prévisions en matière de :

1) coût du poste de travail en administration centrale. Ce résultat démontre, selon le responsable de programme, « *l'impérieuse nécessité de rationaliser la localisation des services et des agents* », ce qu'est censé permettre le schéma directeur du patrimoine immobilier du ministère ;

2) dépense moyenne de fonctionnement courant par agent dans les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

## 2. L'exécution des crédits

La gestion du plafond d'emplois ministériel ayant été analysée dans le cadre des observations liminaires, le commentaire de l'exécution des crédits sur le périmètre de la mission **se limitera aux crédits hors titre 2**. A l'issue des mouvements intervenus en gestion, ces crédits se sont élevés à 139,4 millions d'euros en AE et à 113,4 millions d'euros en CP. Leur taux de consommation respectif a atteint 97 % et 102 % par rapport à la loi de finances initiale.

La justification au premier euro en est circonscrite et les conditions de l'exécution n'appellent pas de remarque particulière. Le responsable de programme fait état de la « *qualité de la prévision budgétaire* » et se félicite de « *l'efficacité d'une gestion qui a permis d'absorber les aléas de l'exécution [...] et d'apurer les reports de charges malgré la régulation budgétaire* ». Le chapitre relatif aux **opérateurs** ne s'appesantit toutefois pas sur les difficultés de gestion qu'a connues l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR), au contrôle de laquelle votre rapporteur spécial a procédé en 2008<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information de M. Joël Bourdin « *Que faire de l'AFICAR ? Les promesses non tenues de la communication agricole* » (n° 391, 2007-2008).

## ***E. COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776)***

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) est alimenté par 85 % du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** visée à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts<sup>1</sup>. Il retrace, en dépenses, le financement d'opérations de développement agricole et rural via les chambres d'agriculture et les instituts techniques (programme 775) et par le biais d'un appel à projets annuel (programme 776).

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

**Le dispositif de mesure de la performance associé au CAS-DAR n'est pas satisfaisant.**

S'agissant du programme 75 « Développement agricole et rural pluriannuel », l'indicateur relatif au **nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable présente des résultats spectaculaires** (réalisation de 85.628 pour une prévision de 66.000) **qui laissent votre rapporteur spécial sceptique**. Il y a, en effet, lieu de se demander si cette augmentation est bien la mesure de l'efficacité des « *organismes de conseil dans leur rôle d'orientation de l'agriculture* » ou si elle ne résulte tout simplement pas du fait que l'engagement dans une démarche d'agriculture durable s'accompagne d'aides publiques<sup>2</sup>.

Dans le cadre du programme 776 « Innovation et partenariat », le responsable de programme raisonne sur des « *ordres de grandeur* », précision méthodologique commode qui permet de considérer que 12 % de financements impliquant des unités mixtes technologiques (UMT) constituent un objectif « *considéré comme atteint* », quand bien même la prévision était de 15 %.

### **2. Trop de recettes pour le CAS-DAR ?**

Les **recettes** constatées sur le compte en 2007 ont été **supérieures de 4 millions d'euros aux prévisions** de la loi de finances initiale (102 millions d'euros contre 98 millions prévus). **Les motifs de cette sous-évaluation n'apparaissent pas clairement** au sein de la rubrique « Recettes constatées par ligne et justification des écarts » du rapport annuel de performances.

Par ailleurs, **les soldes de fin d'année à reporter s'élèvent à 15,67 millions d'euros en AE et à 22,4 millions d'euros en CP**, soit des reports comparables à ceux de 2006. Cette situation, combinée à la **probable augmentation des recettes** du compte qui résultera du déplafonnement de la

---

<sup>1</sup> Sur cette taxe, voir le rapport d'information de M. Joël Bourdin « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles » (n° 49, 2007-2008).

<sup>2</sup> Dans le cadre des contrats d'agriculture durable.

taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles<sup>1</sup>, peut conduire à un écart croissant entre ressources et dépenses du compte. Dès lors, soit il doit être **remédié à la sous-consommation** des crédits, soit il conviendra de **baisser la fraction du produit de cette taxe affecté au CAS-DAR<sup>2</sup>**.

### 3. Une justification au premier euro lacunaire

Au sein du **programme 775**, les crédits de l'action 1 « Développement agricole et rural pluriannuel » font l'objet d'une **justification au premier euro extrêmement lacunaire. Aucune information détaillée** n'est fournie sur l'emploi des 40,5 millions d'euros fléchés vers le réseau des **chambres d'agriculture** et des 5,8 millions d'euros destinés aux autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA). Quant à la justification des 40,5 millions d'euros dévolus aux **instituts techniques**, une présentation vague de leurs missions semble en tenir lieu, qui permet toutefois de retenir que ces organismes sont « *à l'écoute des besoins des agriculteurs et des différents autres acteurs des filières* ». 9,2 millions d'euros en AE et 7,7 millions d'euros en CP sont enfin consacrés à d'« *autres projets et actions de développement agricole* », qui semblent **être destinés peu ou prou aux mêmes organismes que ceux qui viennent d'être évoqués**, puisqu'ils ont permis de financer « *22 projets [...] mis en œuvre en accompagnement des programmes de développement agricole et rural des chambres d'agriculture et de l'APCA, des instituts et centres techniques agricoles et de l'ACTA, (et) des organismes nationaux à vocation agricole* ».

Ces insuffisances confortent votre rapporteur spécial dans l'idée, déjà exprimée dans ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2008, que **rien, dans les documents budgétaires, ne permet de s'assurer que les crédits de l'action 1 vont aux projets de développement et non aux structures qui sont censées les porter**. Ces observations sont partiellement corroborées par l'analyse des aides au développement agricole effectuée par la Cour des comptes dans son *Rapport annuel 2008*. La Cour relève notamment que « *la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne des structures* ». Cette « *logique générale d'abonnement aux aides* » est, selon votre rapporteur spécial, **l'antithèse parfaite de la démarche de performance promue par la LOLF**.

Les crédits de l'action 1 du **programme 776** « Innovation et partenariat » ont représenté, en 2007, 11,2 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP, soit des montants très inférieurs aux dotations des chambres d'agriculture, instituts techniques et ONVA imputées sur le programme 775. Ils sont attribués à des **projets de développement agricole**

---

<sup>1</sup> Ce déplaçonnement est intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

<sup>2</sup> Ce qui n'emporterait pas pour autant l'augmentation à due concurrence de la fraction dévolue au financement du syndicalisme agricole, via le programme 154.

**sélectionnés par un jury.** Une fois de plus, il aurait été opportun de fournir, à défaut d'un descriptif exhaustif, une typologie des 32 dossiers retenus en 2007 et des lauréats. **Le recours à l'appel à projets constitue néanmoins une excellente démarche en principe.** C'est pourquoi, sous réserve de **remédier à certaines imperfections** constatées par la Cour des comptes dans la mise en œuvre de l'appel à projets en 2006<sup>1</sup>, **votre rapporteur spécial est favorable à ce qu'une part sensiblement plus importante des crédits du CAS-DAR soit concentrée sur l'action 1 du programme 776 et permette l'attribution de concours publics à des projets ayant fait l'objet d'une expertise technique incontestable.**

---

<sup>1</sup> La Cour relève notamment que trois dossiers ont été retenus par le ministre de l'agriculture et de la pêche alors qu'ils n'avaient pas été sélectionnés par le jury (dont deux étaient très mal classés), et qu'un dossier des Jeunes Agriculteurs classé dernier par le jury a été agréé par le ministre et s'est vu attribuer une subvention de 260.000 euros par un arrêté spécifique du 11 décembre 2006.

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

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**

<b>I. UNE AIDE FRANÇAISE QUI N'ÉCHAPPE PAS AU MOUVEMENT GÉNÉRAL DE BAISSÉ ET CONNÂIT UNE NOUVELLE RÉFORME.....</b>	<b>64</b>
A. L'AMORCE D'UN NOUVEAU CYCLE BAISSIER DE L'APD.....	64
B. L'OPPORTUNITÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE.....	65
<b>II. L'EXÉCUTION ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » .....</b>	<b>67</b>
A. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DES DEUX PROGRAMMES.....	67
1. <i>Un taux de consommation élevé</i> .....	67
2. <i>Le plafond d'emplois et la couverture inégale des engagements</i> .....	68
B. LA JUSTIFICATION DES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET RÉALISATION .....	69
1. <i>Sur le programme 110</i> .....	69
2. <i>Sur le programme 209</i> .....	71
C. LA PERFORMANCE DES DEUX PROGRAMMES .....	73
1. <i>Des résultats plutôt satisfaisants sur le programme 110 mais peu révélateurs de l'efficacité de l'aide française</i> .....	73
2. <i>Une performance mal restituée sur le programme 209</i> .....	74
<b>III. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » : UNE RECETTE DE FAIBLE MONTANT IMPUTÉE PAR ERREUR.....</b>	<b>74</b>
<b>IV. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » .....</b>	<b>76</b>
A. TROIS PROGRAMMES POUR TROIS CANAUX DISTINCTS .....	76
B. DES ALÉAS QUI N'EXPLIQUENT PAS TOUS LES IMPORTANTS ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION.....	77
C. LA PERFORMANCE PEU RÉVÉLATRICE DES PROGRAMMES.....	79

## I. UNE AIDE FRANÇAISE QUI N'ÉCHAPPE PAS AU MOUVEMENT GÉNÉRAL DE BAISSÉ ET CONNAÎT UNE NOUVELLE RÉFORME

### A. L'AMORCE D'UN NOUVEAU CYCLE BAISSIER DE L'APD

Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE en avril 2008, l'aide publique au développement (APD) des 22 pays membres de l'OCDE a affiché une **baisse substantielle de 8,4 % en 2007** en termes réels (soit 0,28 % du RNB global, après 0,31 % en 2006) avec 103,9 milliards de dollars courants, **poursuivant le mouvement de baisse amorcé en 2006**.

Les plus fortes baisses relatives sont le fait du Japon, du Royaume-Uni et de la **France**, et les plus fortes hausses de l'Espagne, du Luxembourg et de la Norvège. Ce pays est d'ailleurs l'Etat le plus généreux en part du RNB, les seuls pays respectant l'objectif des Nations Unies de 0,7 % – qui paraît de plus en plus virtuel – demeurant ceux d'Europe du Nord (Norvège, Suède, Danemark et Pays-Bas). **La France, qui affiche un fort recul en volume et en part du RNB** et suit une tendance analogue au Royaume-Uni, est en troisième position au sein du CAD pour le premier critère et en onzième position pour le second.

APD nette des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2007)

(en millions de dollars courants)

	2004	2005	2006	2007	Variation réelle 2006/2007*	APD/ RNB en 2007
Allemagne	7.534	10.082	10.435	11.048	5,9 %	0,37 %
Belgique	1.463	1.963	1.978	1.756	-11,2 %	0,43 %
Canada	2.599	3.756	3.684	3.585	-2,7 %	0,28 %
Danemark	2.037	2.109	2.236	2.302	2,9 %	0,81 %
Espagne	2.437	3.018	3.814	5.103	33,8 %	0,41 %
Etats-Unis	19.705	27.622	23.532	21.197	-9,9 %	0,16 %
<b>France</b>	<b>8.473</b>	<b>10.026</b>	<b>10.601</b>	<b>8.918</b>	<b>-15,9 %</b>	<b>0,39 %</b>
Italie	2.462	5.091	3.641	3.509	-3,6 %	0,19 %
Japon	8.922	13.147	11.187	7.824	-30,1 %	0,17 %
Norvège	2.199	2.786	2.954	3.349	13,4 %	0,95 %
Pays-Bas	4.204	5.115	5.452	5.621	3,1 %	0,81 %
Royaume-Uni	7.883	10.767	12.459	8.839	-29,1 %	0,36 %
Suède	2.722	3.362	3.955	3.853	-2,6 %	0,93 %
Etats de l'UE	42.910	55.745	59.035	55.639	-5,8 %	0,40 %
<b>Total G7</b>	<b>57.578</b>	<b>80.492</b>	<b>75.539</b>	<b>64.919</b>	<b>-14,1 %</b>	<b>0,23 %</b>
<b>Total CAD</b>	<b>79.553</b>	<b>106.777</b>	<b>104.421</b>	<b>95.605</b>	<b>-8,4 %</b>	<b>0,28 %</b>

\* La variation en termes réels entre 2006 et 2007 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

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

Cette inflexion est essentiellement due, ainsi que l'avait anticipé le CAD et souligné votre rapporteur spécial dans ses derniers rapports budgétaires, à la fin de certaines opérations exceptionnelles d'allègements de dette (en particulier au profit de l'Irak et du Nigeria). **Abstraction faite de ces remises de dettes, qui ne représentent plus que 8,7 milliards de dollars, l'APD a augmenté de 2,4 % et les apports nets d'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne ont progressé de 10 % en termes réels en 2007.**

Il reste que **la forte diminution de l'aide française est préoccupante car brutale** ; elle contrevient à l'engagement pris par le précédent Président de la République (0,5 % du RNB en 2007 et 0,7 % en 2012) et laisse s'éloigner la perspective de l'atteinte du seuil de 0,7 % en 2015. En outre, **la plupart des bailleurs ne sont pas en voie de concrétiser les engagements pris en 2005 lors du sommet du G8 à Gleneagles** (soit 130 milliards de dollars d'aide en 2010 en prix constants de 2004), ce qui donne à penser qu'ils ne seront pas respectés.

#### ***B. L'OPPORTUNITÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE***

La logique de moyens, pour importante qu'elle soit (en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation), tend toutefois à s'effacer au profit d'une démarche de coordination, de complémentarité et d'efficacité des bailleurs, dans le cadre de la « Déclaration de Paris » du 2 mars 2005. **La RGPP, déclinée pour l'APD française, traduit cette orientation et ne réduit plus la politique française au seul respect d'objectifs de volume d'aide. De même, l'établissement d'un budget pluriannuel doit contribuer à réduire l'incertitude pesant sur les concours de la France, quand bien même ils s'inscriraient en baisse.**

L'« **examen par les pairs** » des politiques et programmes de la France, mené sous l'égide du CAD et achevé en mai 2008, n'a pas abouti à des conclusions particulièrement innovantes et insiste, dans la continuité du précédent examen mené en 2004, sur le renforcement de l'approche stratégique, la rationalisation du dispositif institutionnel (pilotage unifié et attribution d'un mandat clair à chaque acteur), une plus forte concentration géographique sur les pays les moins avancés, un renforcement des synergies entre les canaux bilatéral et multilatéral, et la sécurisation de l'augmentation du volume d'aide.

Les orientations de la RGPP, telles qu'elles ressortent des Conseils de modernisation des politiques publiques des 4 avril et 11 juin 2008, reposent sur le constat d'un **environnement profondément remanié**, en particulier :

- le **caractère particulièrement concurrentiel de cette politique publique** ;

- la confirmation de l'existence d'un potentiel de croissance élevé et du développement d'un **secteur privé** productif dans les pays bénéficiaires ;

- l'intervention croissante des **grands bailleurs émergents** (Chine en particulier) et le rôle nouveau des fondations et **fonds souverains**, qui ignorent les conditionnalités des pays occidentaux ;

- un besoin accru de consolidation des **sorties de crise** ;

- une transformation importante des modalités d'octroi de l'aide (mécanismes dits « innovants », aide-programme et aide-budgétaire, mixité des concours bi-multilatéraux).

**Les axes privilégiés répondent aux préoccupations du CAD comme à certaines de celles déjà exprimées par votre rapporteur spécial**, et augurent d'une nouvelle étape dans la réforme stratégique, institutionnelle et technique de l'aide, au travers de :

- l'achèvement de la réforme du dispositif institutionnel : **recentrage de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)** sur des fonctions de stratégie et de pilotage des opérateurs, conformément aux préconisations que votre rapporteur spécial et notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », ont formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2008 ; achèvement du transfert de certains secteurs auprès de l'Agence française de développement (AFD) et **renforcement de la tutelle politique et stratégique** sur cet établissement ; **nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale** et de la promotion de l'assistance technique ;

- la **concentration géographique et sectorielle des moyens**, en fonction des intérêts mutuels et de la capacité à peser sur les résultats. Des **partenariats différenciés**, selon trois cercles concentriques, se substitueront ainsi à l'actuelle Zone de solidarité prioritaire, dont votre rapporteur spécial a à plusieurs reprises relevé le caractère extensif. Un **tableau de bord consolidé** et interministériel de l'ensemble des engagements et échéances sera soumis annuellement à l'examen du CICID, qui validera également cinq secteurs prioritaires ;

- la mise en place d'un instrument spécifique et à décaissement rapide, dédié aux **sorties de crise** ;

- le renforcement de la position française dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique européenne de développement ;

- le développement des financements innovants et associant de nouveaux acteurs (partenariats public-privé, épargne des migrants, secteur privé) ;

- l'insertion de nouveaux **indicateurs de résultats**, reposant sur les pays bénéficiaires, en complément des actuels indicateurs de moyens, concentrés sur les donateurs.

**Votre rapporteur spécial juge que ces orientations sont a priori opportunes mais appellent davantage d'éclaircissements.**

## **II. L'EXÉCUTION ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »**

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

#### **1. Un taux global de consommation élevé**

Avec **3,62 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3,05 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) consommés en 2007**, la mission « Aide publique au développement » – qui comprenait en 2007 deux programmes 110 et 209 respectivement gérés par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) – ne représente qu'une **fraction minoritaire de l'aide française**. Celle-ci repose en effet également sur des crédits provenant d'autres missions (recherche, accueil des réfugiés) ou non comptabilisés en dépenses budgétaires (annulations de dettes imputées sur les découverts du Trésor et le compte de l'Etat à la Coface, taxe de solidarité sur les billets d'avion, quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne).

Ainsi selon le document de politique transversale associé au PLF pour 2008, **les dépenses comptabilisables en APD de la mission représenteraient en 2008 la moitié de l'impact en APD des dépenses du budget général et un peu plus du tiers de l'effort global d'APD au sens du CAD.**

**Le taux de consommation des CP de la mission en 2007 est, comme en 2006, très satisfaisant** puisqu'il s'élève à **99,5 %** des crédits ouverts, dont 99,3 % pour le programme 209, compte tenu de **l'annulation** nette globale de 126,9 millions d'euros d'AE et de 51,8 millions d'euros de CP (dont les trois quarts sur le programme 209) en régulation infra-annuelle.

**Crédits votés, ouverts et consommés en 2007 sur les programmes de la mission « Aide publique au développement »**

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés
<b>Programme 110</b>	<b>1.816,2</b>	1.820,5	<b>1.713,2</b>	<b>987,8</b>	983,06	<b>980,9</b>
1 – Aide économique et financière multilatérale	1.159,8		1.079,4	640,7		624,96
2 – Aide économique et financière bilatérale	522,9		482,6	182,6		200,2
3 – Traitement de la dette des pays pauvres	133,5		151,2	164,5		155,7
<b>Programme 209</b>	<b>2.140,3</b>	2.104,3	<b>1.906,8</b>	<b>2.116</b>	2.085,2	<b>2.071,7</b>
1 – Animation et coordination de l'aide au dvpt	36,1		53,2	36,1		55,1
2 – Affirmation de la dimension culturelle du dvpt	184,5		245,8	186,7		193
3 – Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	130		134	135,9		131,4
4 – Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	900,2		572,2	869,2		784,1
5 – Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux	819,6		830,4	824,9		835,7
6 – Aide aux populations touchées par les crises	69,7	71,1	62,9	72,4		
<b>Total</b>	<b>3.956,2</b>	<b>3.924,8</b>	<b>3.620</b>	<b>2.894,6</b>	<b>3.068,3</b>	<b>3.052,6</b>

**2. Le plafond d'emplois et la couverture inégale des engagements**

Le sous-plafond d'emplois de 2.983 ETPT (intégralement imputé sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ») n'a pas été intégralement consommé puisque la réalisation s'établit à **2.886,3 emplois, soit 96,7 %<sup>1</sup> du plafond, ce qui révèle un mauvais calibrage des crédits de titre 2<sup>2</sup>**, quoique de façon moins marquée qu'en 2006 où la situation avait été inverse.

Les effectifs titulaires se sont révélés assez nettement supérieurs aux dotations (+ 66), les effectifs contractuels légèrement plus réduits (- 30), et les personnels de droit local nettement inférieurs (- 133), d'où un **taux de consommation des crédits de titre 2 finalement élevé, de 99,58 %**. A l'échelle du MAEE, les taux de consommation du plafond d'emploi et des crédits de personnel s'élèvent respectivement à 99,55 % et 97,5 % (98,8 % en 2006).

S'agissant des **opérateurs**, on constate que :

- les contractuels rémunérés par **l'ADETEF** (opérateur d'assistance technique du programme 110) sont supérieurs aux prévisions (respectivement

<sup>1</sup> Les recrutés locaux des établissements à autonomie financière, en partie financés sur des ressources propres, ne figurent pas dans le plafond d'emploi et comprennent 2.554 agents.

<sup>2</sup> La mise en réserve a ainsi été portée à 4,99 millions d'euros et annulée en fin de gestion.

71 et 65) et le budget exécuté est également supérieur de 9,1 % aux prévisions (soit 19,6 millions d'euros<sup>1</sup>) ;

- les opérateurs LOLF associés au programme 209 (FCI, EGIDE et l'AFVP) présentent **un budget et des effectifs plus conformes aux prévisions**, avec 303 ETPT rémunérés par les opérateurs contre 297 dans les prévisions de la LFI pour 2007. Les ressources propres de FCI se sont en revanche révélées inférieures de 11,5 % aux prévisions (de même que la subvention de l'Etat, de 478.000 euros au lieu de 500.000 euros), ce qui a eu un impact sur les dépenses de personnel.

Le **solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2007** s'établit à un niveau modéré sur le programme 209 (225,65 millions d'euros, soit 10,9 % des AE ouvertes en 2007, selon les données du système d'information<sup>2</sup>). **La situation est opposée sur le programme 110** puisque ce solde représente plus de deux fois le montant des AE ouvertes en 2007 et a augmenté de 23,1 % par rapport au solde de fin 2006. Cette moindre couverture des AE par les CP est en partie liée à la nature pluriannuelle des importantes contributions aux institutions et fonds multilatéraux que finance ce programme ; elle fait néanmoins courir des **risques de tension sur les CP** dans les deux prochains exercices.

La **fongibilité entre actions** est demeurée limitée et, de façon logique, a été plus utilisée sur le programme 209 (en particulier sur les missions et invitations, au profit des bourses) que sur le programme 110, qui est plus contraint par les versements multilatéraux. **Il n'y a eu en revanche aucun recours à la fongibilité asymétrique, contrairement à 2006** (1,2 million d'euros).

## ***B. LA JUSTIFICATION DES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET RÉALISATION***

### **1. Sur le programme 110**

**La justification au premier euro sur les deux programmes est très étayée et témoigne de la nouvelle importance prise par la loi de règlement.** Concernant le programme 110 majoritairement consacré aux contributions multilatérales, les principaux facteurs d'écart entre prévision et exécution sont les suivants :

- la diminution de la deuxième échéance (compte tenu de la majoration de la première annuité) de la compensation des annulations de dettes des pays pauvres très endettés (PPTE) à l'égard du Fonds africain de développement, consentie dans le cadre de l'Initiative pour l'annulation de la

---

<sup>1</sup> Les ressources propres de l'ADETEF se sont montrées nettement plus dynamiques que dans les prévisions, et la subvention de l'Etat (4,7 millions d'euros) a été conforme aux crédits inscrits en LFI.

<sup>2</sup> Qui diffèrent de la restitution des consommations d'AE dont dispose effectivement le ministère.

dette multilatérale (IADM). De même, la participation de la France à la reconstitution du fonds des annulations PPTE antérieures à 2005 et au bénéfice d'organisations régionales a été **revue à la baisse de 18,8 millions d'euros en AE et de 8,3 millions d'euros en CP**, compte tenu de l'évolution favorable de la parité euro / dollar et de la signature d'un instrument d'engagement en deux tranches, la seconde étant exigible en 2009 ;

- une ouverture d'AE au profit de la facilité financière internationale pour la vaccination (**IFFIm**) finalement inférieure au montant projeté, soit 867,2 millions d'euros au lieu de 920 millions d'euros. Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard qu'**il avait émis des réserves, lors de l'examen du PLF 2007, sur l'adéquation des seules recettes de la quote-part de 10 %** sur le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion pour financer la première émission obligataire de l'IFFIm. **Les explications du RAP se révèlent insuffisantes sur ce point ;**

- le retard pris par les projets de dépollution dans le Nord-Ouest de la Russie a conduit à minorer de 3 millions d'euros les décaissements de la France au profit du fonds *Northern Dimension Environmental Partnership*. Votre rapporteur spécial rappelle que le financement de ce fonds n'a pas lieu de figurer sur le programme 110. De même, la conclusion des négociations sur la reconstitution du **compte pour la sûreté nucléaire**, géré par la BERD, a été décalée sur 2008 et a donc rendu inutile l'inscription des 20 millions d'euros d'AE demandées en LFI ;

- après avoir été très sous-estimée en 2006, la facturation définitive de la **rémunération de l'AFD**<sup>1</sup> s'est révélée inférieure de 2,1 millions d'euros au montant versé en début d'exercice. Ce montant excédentaire viendra naturellement en déduction de la facture pour 2008 ;

- la consommation des CP afférents aux bonifications des prêts de l'AFD outre-mer a été nettement inférieure aux prévisions (de 37,8 %) en raison d'un **rythme lent de décaissement des prêts au secteur privé**. Les CP consommés sur les bonifications de prêts aux Etats étrangers ont en revanche été très supérieurs aux prévisions, les AE s'établissant à un niveau inférieur (de 26 millions d'euros) en raison de la sous-consommation des prêts souverains au profit des prêts très concessionnels ;

- **l'Initiative nationale de développement humain (INDH)**, lancée en 2005 par le souverain du Maroc et non budgétée dans la LFI<sup>2</sup>, a été financée à hauteur d'un million d'euros, suite à la visite du Président de la République en octobre 2007, au cours de laquelle fut annoncée une contribution française

---

<sup>1</sup> Dont le taux varie selon les interventions de l'Agence (subventions, aide budgétaire, contrats de désendettement-développement).

<sup>2</sup> L'INDH prévoit un budget de 900 millions d'euros sur la période 2006-2010, financés à hauteur de 60 % par l'Etat marocain (partiellement refinancé par un prêt de la Banque mondiale), 20 % par les collectivités territoriales et 20 % par des bailleurs internationaux (dont 60 millions d'euros de l'Union européenne et 50 milliards de dollars de l'Arabie saoudite).

de 8 millions d'euros sous forme de dons, en sus des 40 millions d'euros de prêts déjà promis.

## 2. Sur le programme 209

Ce programme est **de plus en plus contraint** par des engagements représentant des montants élevés, tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), les dons-projets de l'AFD, le Fonds européen de développement (FED) et les contrats de désendettement-développement (C2D), qui représentent plus des trois-quarts des dépenses hors titre 2. L'analyse de l'exécution révèle certaines erreurs d'imputation (pour des montants toutefois plus limités qu'en 2006), des choix de réaffectation entre actions (par destination plutôt que par nature) et des **écarts parfois importants entre les dotations en LFI et les besoins réels**, particulièrement sur les postes de dépenses suivants :

- sur les 300 millions d'euros inscrits au profit du **Fonds mondial sida**, seuls 275 millions d'euros ont pu être honorés (d'où un **report de 25 millions d'euros sur 2008**), compte tenu de l'absence de dégel et d'un report de charge de 11,25 millions d'euros de l'exercice 2006 ;

- **les projets acceptés en comité FSP en 2007 n'ont pu être tous financés**, ce qui a occasionné un report de 14,7 millions d'euros sur 2008. La croissance des projets mobilisateurs, qui représentent 54 % des AE affectées en 2007, traduit une plus grande prise en compte de la dimension régionale, l'implication croissante des ONG et le relèvement du montant moyen des projets ;

- **les C2D ont fait l'objet d'une forte sous-budgétisation** (14,25 millions d'euros d'AE et de CP inscrits en LFI pour 154,9 millions d'euros de dépenses effectives<sup>1</sup>), complétée, ainsi que cela avait été annoncé dans le PAP 2007, par des crédits non budgétaires provenant de l'Agence (dividende, reversement de garantie et reprise sur provisions) et du nouveau mode de refinancement des créances de l'Etat transitant par la Banque de France et Natixis ;

- les deux lignes budgétaires dédiées aux **interventions de sortie de crise**, initialement dotées de 26,2 millions d'euros, se sont révélées **nettement insuffisantes** et ont été augmentées de 20 millions d'euros par dégel d'une partie de la réserve de précaution (10 millions d'euros au profit du Darfour) et prélèvement sur des crédits initialement affectés aux interventions de l'AFD, au profit des Territoires palestiniens (15,2 millions d'euros au total). Près de 5,6 millions d'euros de crédits n'avaient cependant pas été consommés en fin d'exercice et ont été redéployés, ce qui illustre une gestion et une **anticipation perfectibles des besoins** ;

---

<sup>1</sup> Dont 120,26 millions d'euros au profit du Cameroun.

- la dotation des établissements de recherche à autonomie financière s'est révélée supérieure aux besoins et a été consommée à hauteur de 86,2 % (soit 5,9 millions d'euros). Inversement, un montant consommé de 1,46 million d'euros de crédits de soutien (organisation de colloques et séminaires et honoraires d'interprètes) sur l'action 4 (« Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités ») n'était initialement pas budgété ;

- une fraction importante de la subvention à **CulturesFrance** (39 %) n'a pu être payée que le 31 janvier 2008 en crédits de reports, ce qui n'a sans doute pas facilité la gestion de cet opérateur soumis à des réformes de structure, conformément aux recommandations formulées par votre rapporteur spécial et notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » ;

- après avoir été largement surestimés en 2006, **les versements au FED, de 698 millions d'euros, ont été sous-estimés** à hauteur de plus de 18 millions d'euros, et n'ont donc pu être honorés que grâce à la levée d'une partie de la réserve de précaution (33,98 millions d'euros) et à des redéploiements<sup>1</sup>. Votre rapporteur spécial rappelle que l'accélération manifeste des décaissements de ce fonds depuis 2002<sup>2</sup> – notamment *via* des contributions multilatérales qui en font un simple « sas » – l'a conduit à **anticiper une sous-budgétisation accrue en 2008**. Cette emprise croissante du FED sur les financements du programme 209, qui réduit d'autant les marges de manœuvre de l'aide bilatérale, rend d'autant plus urgente la pérennisation – ou une diminution supplémentaire – de la clef de répartition approuvée pour le X<sup>e</sup> FED, soit une contribution française de 19,55 % au lieu de 24,3 %.

La totalité des crédits votés pour les subventions de l'AFD ont été consommés, soit 163 millions d'euros. Ces crédits ont toutefois été portés à 239,3 millions d'euros – **consommés à hauteur de 92,3 % seulement**, par le « recyclage » de ressources provenant de l'Agence (fraction du résultat de 2006 et reprise sur provisions). A cet égard, **votre rapporteur spécial renouvelle ses réserves sur le recours croissant à cette forme de débudgétisation, qui relève de la contraction entre dépenses et recettes** et devrait être régularisée par un versement préalable du dividende de l'Agence.

**Les ONG ont bénéficié de financements accrus**, conformément aux engagements du précédent Président de la République, bien que la sous-consommation s'élève à 1,5 million d'euros sur une dotation initiale de 34 millions d'euros. La **déconcentration** des crédits auprès des postes a été renforcée<sup>3</sup> et sera étendue en 2008, un appui spécifique a été fourni à la

---

<sup>1</sup> En outre, les indemnités de retard n'ont pu être évitées que par un versement au dernier moment, grâce à l'intervention du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

<sup>2</sup> L'année 2007 est ainsi la première au terme de laquelle la Commission européenne a appelé la totalité du montant du plafond.

<sup>3</sup> Pour un montant de 3,4 millions d'euros en 2007, contre 2,1 millions d'euros en 2006. L'enveloppe déconcentrée devrait atteindre 7 millions d'euros en 2008, pour 8 pays.

structuration des associations françaises et de leurs collectifs, et des conventions de programme présentées dans le RAP comme « *ambitieuses et multi-pays* » ont été négociées, sans toutefois que soient précisées les ONG concernées. **Sous réserve du renforcement des contrôles sur le coût et l'efficacité des ONG, notamment au plan local, votre rapporteur spécial partage ces orientations.**

Enfin à titre accessoire, votre rapporteur spécial relève que le RAP fait état de la **fin d'activité du Haut conseil de la coopération internationale (HCCI)**, qui a bien été réalisée le 31 mars 2008, après qu'il l'a réclamée en vain à plusieurs reprises, et en particulier lors de l'examen du PLF 2008, ce qui avait alors donné lieu à des échanges en séance relevant du « psychodrame » disproportionné.

### **C. LA PERFORMANCE DES DEUX PROGRAMMES**

#### **1. Des résultats plutôt satisfaisants sur le programme 110 mais peu révélateurs de l'efficacité de l'aide française**

Les indicateurs sont bien renseignés et leurs résultats très argumentés, hormis l'indicateur 4.1 sur l'assistance technique du MINEFI (abandonné dans le PAP pour 2008) et **certaines prévisions et cibles sont atteintes ou dépassées avant l'échéance**, en particulier sur les indicateurs 2.1 « *Part de l'aide française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional* » (85,3 %, pour une cible de 75 % en 2008), 3.1 sur l'effet de levier des concours de l'AFD (3,2 pour une cible de 3<sup>1</sup>), et sur le second indicateur 4.2 relatif au FASEP.

L'indicateur 1.1 (part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont aux zones prioritaires) illustre que les objectifs d'affectation de l'aide pour 2007 en faveur de l'Afrique subsaharienne et des PMA ne sont pas atteints<sup>2</sup>, à l'exception de l'objectif des pays de la ZSP (59 % en réalisation, pour 57,5 % en prévision). **Il s'agit, toutefois, d'un indicateur de moyens et qui n'illustre guère la capacité de la France à peser sur les tendances.**

L'indicateur 3.2 (capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement) révèle que **les taux de satisfaction et de proactivité<sup>3</sup> des projets de l'AFD** (confirmant en cela la tendance de moyen terme) **sont plus conformes aux objectifs que ceux de la Banque mondiale,**

---

<sup>1</sup> Ce qui illustre le poids des prêts peu concessionnels aux pays émergents et des prêts non souverains dans les engagements de l'Agence.

<sup>2</sup> En particulier en raison de la forte augmentation des engagements du Fonds asiatique de développement et de l'approbation massive de prêts en faveur de l'Inde et du Pakistan.

<sup>3</sup> Soit la part des projets qui ont fait l'objet de mesures correctrices parmi ceux qui ont connu des problèmes à l'exécution.

celle-ci ayant il est vrai accru ses engagements dans les pays les plus fragiles, conformément aux priorités françaises.

## **2. Une performance mal restituée sur le programme 209**

**Un tiers des indicateurs de performance ne sont guère exploitables car non renseignés pour 2007<sup>1</sup>** (les données ne sont parfois disponibles que mi 2008), et plusieurs critiques peuvent être formulées :

- un certain nombre d'indicateurs **se focalisent sur les moyens ou sont partiellement redondants avec ceux du programme 110**, en particulier les indicateurs relatifs à l'affectation géographique de l'aide multilatérale et du MAEE ;

- la cible pour 2010 de l'indicateur 5.1 (taux d'autofinancement des établissements culturels) apparaît **timorée**, puisqu'elle est atteinte dès 2006 et largement dépassée en 2007 (37,83 % pour un objectif de 35 %) ;

- l'indicateur 3.4 (qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux) présente des résultats erratiques et couvre un champ géographique restreint (20 pays, essentiellement émergents), **conduisant à s'interroger sur sa pertinence** dans l'évaluation de l'efficacité de l'APD.

Les indicateurs 3.1, 3.2 et 3.3 témoignent de **certains succès en matière de francophonie et d'enseignement supérieur**, avec des résultats supérieurs aux cibles pour le nombre d'élèves inscrits dans les cours de langue et sections scolaires bilingues, de candidats aux certifications et tests de langue française, ou d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français.

De manière générale, **les indicateurs de performance du programme 209 posent un réel problème de conformité à la démarche de la LOLF** : ils peuvent se révéler trop circonscrits dans leur objet ou leur périmètre, ou restituent mal l'influence réelle de l'aide française sur le développement des pays bénéficiaires.

## **III. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » : UNE RECETTE DE FAIBLE MONTANT IMPUTÉE PAR ERREUR**

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

---

<sup>1</sup> Soit les indicateurs 1.1 (proportion de l'aide gérée par le ministère des affaires étrangères dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les PMA et la ZSP), 1.2 (amélioration de l'accès à l'éducation de base), 2.1 (Amélioration de la gouvernance de certains pays) et 4.1 (part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA).

Trésor au profit des banques centrales de la Zone franc (franc CFA et franc comorien) liées à la France par un accord monétaire international.

Depuis la loi de finances pour 2007, cette mission comporte **trois programmes** dédiés à la coopération avec les trois zones monétaires correspondantes : l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), l'Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC) et l'Union des Comores. Cette coopération repose sur **quatre principes** :

- la garantie illimitée de convertibilité en euros des monnaies émises ;
- la fixité des parités de convertibilité des monnaies entre elles ;
- la liberté des transferts au sein de la Zone franc ;
- et la centralisation des réserves de change des Etats membres par les trois banques centrales de la zone.

**Comme en 2008 et 2006, cette mission a un caractère virtuel et n'était pas dotée de crédits en loi de finances initiale pour 2007**, compte tenu du bon niveau des avoirs extérieurs des trois banques centrales concernées<sup>1</sup> et de la faible probabilité de devoir faire jouer la garantie de convertibilité. **Aucun objectif ni indicateur** n'est associé à ces programmes dès lors que leur fonctionnement est régi par des traités internationaux et n'offre donc guère de leviers d'action.

Bien que la garantie de convertibilité n'ait pas trouvé à s'exercer depuis 1994 (année de la dévaluation du franc CFA) ni *a fortiori* en 2007, l'exécution fait apparaître un remboursement (inscrit en recettes) de **6,8 millions d'euros** pour un appel en garantie de convertibilité provenant de l'UMOA. Il s'agit du **remboursement par le Mali de deux échéances** de 2006 (acquittée sur l'exercice 2007) et 2007 d'une ancienne dette monétaire, liée à un découvert sur le compte d'opérations que le Mali détenait auprès du Trésor en application d'un accord bilatéral de coopération monétaire, avant son adhésion à la Zone franc en 1984. L'échéancier de remboursement<sup>2</sup> de cette dette court jusqu'en 2019, pour un montant résiduel de **114,1 millions d'euros**, dont 4,7 millions d'euros en 2008 et 5,7 millions d'euros en 2009.

La dette malienne était imputée sur trois comptes de l'Etat (n<sup>os</sup> 46461, 46462 et 46463) repris sur le compte « *Prêts directs à des banques et à des Etats étrangers* » lors de la mise en place de la LOLF. **Elle ne devait pas relever de la mission « Accord monétaires internationaux »** et ne figurait donc pas dans les prévisions de la LFI.

---

<sup>1</sup> Soit en 2007 : 4,5 mois d'importations de biens et services pour la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'ouest, près de 6 mois pour la Banque centrale des Etats de l'Afrique centrale, et plus de 8 mois pour la Banque centrale des Comores.

<sup>2</sup> Fixé par un protocole portant modification de la convention du 4 juillet 1988, additionnelle à la convention du 22 juin 1984 portant application de l'avenant du 22 juin 1984 à la convention franco-malienne de compte d'opération du 28 mars 1968.

Il apparaît **qu'aucun événement actuellement prévisible ne permet d'envisager une mise en jeu de la garantie de convertibilité à moyen terme**, et que seule une très forte dégradation de la situation macroéconomique et financière de l'une des sous-zones pourrait conduire à des débits sur ce compte. Si la zone potentiellement la plus faible est celle des Comores, dont l'économie a été fragilisée par la chute du cours de la vanille et la crise politique et bancaire, les réserves de change de la banque centrale y demeurent à un niveau plus élevé que celles des deux autres zones.

#### **IV. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »**

##### ***A. TROIS PROGRAMMES POUR TROIS CANAUX DISTINCTS***

Pour mémoire, on rappellera que cette mission est un compte de concours financiers doté de crédits évaluatifs, composé 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'infrastructures ») a pour finalité la mise en oeuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents (24 pays éligibles en 2007 à la RPE, dont 4 à titre expérimental), *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 services français. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises ;

- le **programme 852** (« Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France ») contribue à la politique française d'annulation et de traitement de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, dans le cadre de programmes décidés *via* les procédures multilatérales (en particulier l'initiative pour les pays pauvres très endettés – PPTE) et bilatérales du Club de Paris ;

- et le **programme 853** (« Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers »), symétrique à l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110, correspond à la mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très privilégiées<sup>1</sup>. L'Agence rétrocède ces prêts à des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, et les utilise pour couvrir le risque pays sur les prêts non souverains.

---

<sup>1</sup> Ressource étalée sur 30 ans dont 10 ans de différé et à un taux d'intérêt de 0,25 %.

La complémentarité manifeste et la finalité identique<sup>1</sup> du programme 853 et des crédits limitatifs (mais évaluatifs avant la LOLF) de bonification des prêts non souverains de l'AFD (outre l'« auto-financement » sur les résultats de l'Agence relevé *supra*), imputés sur l'action n° 2 du programme 110, posent le **problème de leur articulation**. Si la gestion des crédits du programme 853 est plus souple compte tenu de leur caractère évaluatif, l'AFD reste tenue de respecter la lettre-plafond de la DGTPE qui fixe la limite du coût pour l'Etat de la consommation des AE et CP de l'AFD, quelle que soit leur source.

**On peut donc s'interroger sur l'utilité de maintenir deux programmes distincts.**

### ***B. DES ALÉAS QUI N'EXPLIQUENT PAS TOUS LES IMPORTANTS ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION***

L'équilibre en exécution du compte spécial est très éloigné des prévisions de la LFI, en particulier sur le programme 852, puisqu'il passe d'un quasi équilibre à un excédent de près de 600 millions d'euros, inférieur de 25 % à celui constaté en 2006. Si les recettes (soit les remboursements en principal) se sont révélées inférieures aux prévisions d'environ 22 %, **les dépenses ont en revanche été très en deçà des montants inscrits en LFI**, de près de 82 %.

Il importe de rappeler que les paiements **d'intérêts** des prêts (à bonne date ou par refinancement d'échéances) **ne sont pas comptabilisés en recettes des trois sections mais au budget général<sup>2</sup>**, avec une spécification comptable selon l'objet des prêts et la structure de refinancement (Trésor, AFD ou Natixis).

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

(en millions d'euros)

Programmes	LFI				Exécution			
	Recettes (1)	AE	CP (2)	Solde (1) - (2)	Recettes (1)	AE	CP (2)	Solde (1) - (2)
851 – Prêts de la RPE	462	300	150	312	546,04	347,97	60,03	486
852 – Prêts pour consolidation de dettes	482,65	731,25	731,25	-248,6	201,88	42,41	41,62	160,26
853 – Prêts à l'AFD	52,2	163	115,2	-63	29,4	550,4	80,64	-51,24
<b>Total</b>	<b>996,85</b>	<b>1.194,25</b>	<b>996,45</b>	<b>0,4</b>	<b>777,31</b>	<b>940,78</b>	<b>182,29</b>	<b>595,02</b>

<sup>1</sup> Ce qui explique l'absence d'objectif et d'indicateur affectés à ce programme, ceux du programme 110 en tenant lieu.

<sup>2</sup> Au compte n° 762.41 « Produits des prêts et avances et créances rattachées à des immobilisations financières » pour les intérêts simples, et au compte n° 274.148 « Intérêts capitalisés – autres » pour les intérêts capitalisés et assimilés.

Si les flux associés aux prêts financés sur ces trois sections revêtent un caractère nécessairement aléatoire et exogène – liés par exemple au contexte politique et économique des pays emprunteurs, au déroulement des procédures locale d’approbation, ou à l’état d’avancement des négociations avec le FMI et le Club de Paris –, **la persistance d’un écart important entre prévision et exécution conduit à s’interroger sur la sincérité et la fiabilité des prévisions inscrites en LFI.**

De manière générale, en 2006 comme en 2007, la consommation des AE révèle une **difficile mise en conformité avec la LOLF des engagements juridiques antérieurs et des erreurs techniques de saisie**, qui se sont traduites par des reports et opérations de régularisation en fin d’exercice<sup>1</sup>. La forte sous-consommation des CP, due à un important écart sur le programme 852, témoigne quant à elle d’un **optimisme excessif quant à la progression des négociations financières avec les pays partenaires**, à l’instar de celui qui prévaut pour les C2D financés sur le programme 209.

S’agissant plus précisément de la gestion de 2007, les explications suivantes sont également avancées par le ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi dans le rapport annuel de performances :

1) Sur le programme 851 : le report du paiement de certaines échéances en principal du 31 décembre 2006 (jour férié) au 2 janvier 2007. Six protocoles de prêts ont été engagés<sup>2</sup>, l’essentiel des AE étant consacré au transport collectif urbain. L’important écart de 90 millions d’euros sur les CP est expliqué par le **retard dans l’imputation et le déroulement de contrats** en Chine et en Azerbaïdjan.

2) Sur le programme 852 : un montant de recettes directes proche de la prévision (soit 200,8 millions d’euros) et **des recettes par refinancement quasi nulles donc très inférieures aux prévisions** (1,05 million d’euros contre 279,05 millions d’euros), en raison de l’avancement insuffisant de quatre pays (Angola, Argentine, Côte d’Ivoire et Togo) dans leur processus de négociation avec le FMI. Le **très faible niveau de dépense** (moins de 6 % du montant inscrit en prévision) est justifié – comme en 2006 – par l’anticipation en LFI de conclusions d’accords de restructuration de dette qui ne se sont pas toutes (pour le moins !) concrétisées. Les quelques prêts de consolidation octroyés concernent la mise en œuvre de l’initiative PPTE dans six pays, dont Haïti pour 25 millions d’euros.

---

<sup>1</sup> Ainsi sur le programme 853, suite à une **erreur de saisie**, les AE ouvertes en LFI 2006 ont été nettement supérieures aux AE engagées, conduisant à une annulation des AE non consommées (pour 371,4 millions d’euros) en loi de règlement pour 2006, puis à une réouverture pour le même montant dans la loi de finances rectificative pour 2007.

<sup>2</sup> Avec l’Azerbaïdjan, l’Egypte (métro du Caire, pour un montant de 140 millions d’euros d’AE), le Maroc, le Vietnam (métro de Hanoi et rénovation de la ligne ferroviaire Lao-Caï, pour un montant global de 177,3 millions d’euros d’AE) et le Sri Lanka (dans le cadre de la reconstruction « post-tsunami »).

3) Sur le programme 853 : le **RAP ne fournit quasiment pas d'explications sur l'écart relatif aux recettes**, et explique la croissance des engagements réalisés (supérieurs de 16 millions d'euros aux AE ouvertes en LFI<sup>1</sup>) par le succès de l'offre de produits non souverains de l'AFD, qui conforte les nouvelles orientations stratégiques de l'Agence pour la période 2007-2012. **Votre rapporteur spécial se félicite de cette croissance, qu'il a appelée de ses vœux** à l'issue de la mission de contrôle budgétaire qu'il a réalisée en Asie du sud-est en mars 2007<sup>2</sup>. **Des justifications précises sont apportées à la sous-consommation de CP** (à hauteur de 25 millions d'euros), due à des « *raisons purement techniques* » tenant au niveau élevé du compte d'approvisionnement de l'AFD, qui l'a conduite à reporter à début 2008 des appels de versements.

Si l'on examine enfin le ratio des engagements non couverts par des paiements sur le total des engagements réalisés au 31 décembre 2007, on constate qu'il est de 92,7 % pour le programme 851, de 1,9 % pour le programme 852 et de 85,3 % pour le programme 853, ce qui nécessitera donc des ajustements en 2008 et 2009 pour le premier et le troisième programmes.

### ***C. LA PERFORMANCE PEU RÉVÉLATRICE DES PROGRAMMES***

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

L'objectif du programme 851 illustre la vocation des financements RPE et 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 d'un contrat dans les deux ans qui suivent la signature.

Avec un taux de **67 %**, le résultat de 2007 est inférieur à celui de 2006 mais demeure supérieur aux prévisions et à la cible de 65 %, fixée à un niveau sans doute **trop bas** 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 (8 protocoles en 2005, 5 en 2006 et 8 en 2007). C'est donc davantage la stabilité des résultats sur le moyen terme que leur niveau une année donnée qu'il faut prendre en considération.

L'indicateur de performance du programme 852, bien renseigné, mesure la part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative PPTE, c'est-à-dire ceux qui ont franchi son « point d'achèvement » tout en respectant les critères de soutenabilité de la dette fixés par les institutions de Bretton Woods. Avec **91 % de pays ayant bénéficié avec succès de**

---

<sup>1</sup> Cet écart a toutefois été intégralement compensé par une sous-consommation des crédits de bonification mis à disposition dans le programme 110.

<sup>2</sup> Cf. le rapport d'information « Opérations de contrôle budgétaire effectuées en Afrique australe et en Asie du Sud-Est » n° 374 (2006-2007) du 11 juillet 2007.

**l'initiative PPTE**, le résultat de 2007 est quasi équivalent à celui de 2006 mais inférieur aux prévisions du PAP 2007 comme à la valeur cible fixée pour 2009 (100 %), témoignant d'un certain enlisement de l'Initiative. Il reste que **la portée de cet indicateur est singulièrement réduite** par le caractère multilatéral de l'Initiative PPTE, dont la France est certes un des premiers contributeurs mais qui est avant tout liée à l'appréciation portée par le FMI et la Banque mondiale.

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

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial**

<b>I. I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION .....</b>	<b>82</b>
A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION.....	82
B. LES OBJECTIFS MAJEURS AFFICHÉS POUR 2007 .....	83
C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	83
<b>II. PRÉSENTATION DE L'EXÉCUTION 2007 PAR PROGRAMMES.....</b>	<b>83</b>
A. . LE PROGRAMME 167 : « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE ».....	83
1. <i>La gestion des crédits du programme en 2007</i> .....	83
2. <i>L'exécution par actions</i> .....	84
3. <i>Une mesure de la performance toujours perfectible</i> .....	86
B. LE PROGRAMME 169 : « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » .....	87
1. <i>Une prévision des crédits difficile</i> .....	87
2. <i>L'exécution par actions</i> .....	88
3. <i>Les résultats de la performance justifient les décisions prises en RGPP</i> .....	89
C. LE PROGRAMME 158 : « INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » .....	92

## I. I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

L'objet du **programme 167 « Liens entre la Nation et son armée »** est de promouvoir l'esprit de défense et de renforcer la relation entre la Nation et les forces armées.

Il couvre trois principaux domaines, à l'intention des usagers et du public, communication, mémoire et culture et organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD).

Le **programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** est entièrement dédié à cette population. Les prestations 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, concernent environ 80 % de l'activité du programme, le reste étant consacré à la mémoire.

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

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

Ce programme est piloté par le secrétaire général pour le gouvernement, M. Serge Lasvignes.

#### Exécution budgétaire de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » en 2007

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
<b>Programme 167</b>	269,4	276	271,1	264,6	268,4	265,5
<b>Programme 169</b>	3.424,2	3.415,6	3.413,1	3.423,5	3.426,7	3.418,6
<b>Programme 158</b>	149,9	142,5	139,8	152,9	145,4	144,6
<b>TOTAL</b>	<b>3.843,5</b>	<b>3.824,6</b>	<b>3.824,0</b>	<b>3.841,0</b>	<b>3.840,5</b>	<b>3.828,7</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2007

## **B. LES OBJECTIFS MAJEURS AFFICHÉS POUR 2007**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le gouvernement avait affiché comme objectif principal la continuité de l'effort en faveur du monde combattant :

- poursuite de la hausse des crédits pour les actions de solidarité ;
- consolidation de l'augmentation de la retraite du combattant déjà relancée en 2006 ;
- et surtout la mise en œuvre de la décristallisation des pensions des anciens combattants citoyens d'Etats anciennement placés sous la souveraineté française.

## **C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES**

La Cour des comptes a constaté que la mission ne dépendait pas d'un responsable unique et que la coordination entre programmes, était insuffisante.

Relevant que le programme 169 représentait à lui seul, 90 % des crédits, elle s'est étonnée, comme l'avait fait à plusieurs reprises votre rapporteur spécial<sup>1</sup>, de la dispersion, dans les deux programmes 167 et 169, des crédits pour les lieux de mémoire.

Elle a, d'ailleurs, estimé que programme 167 agrégeait des actions très disparates sans pour autant rassembler la totalité des crédits qui leur sont consacrés, à l'instar de la communication et des musées.

## **II. PRÉSENTATION DE L'EXÉCUTION 2007 PAR PROGRAMMES**

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

#### **1. La gestion des crédits du programme en 2007**

Le programme « Liens entre la Nation et son armée » rassemble les moyens mis en œuvre pour toucher un vaste public : les jeunes Français, notamment à travers l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), mais aussi les chercheurs (en histoire, en sciences humaines...), les visiteurs des musées et des lieux de mémoire, le public des diverses manifestations. Son action vise également l'ensemble de la population au travers de ses activités de communication.

Pour accomplir ses missions le programme 167 dispose de la direction du service national (DSN), de la direction de la mémoire, du patrimoine et des

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 91 – Tome III – Annexe 5 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008 – Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, Charles Guéné.

archives (DMPA) - placée sous l'autorité du secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, du service historique de la défense (SHD) et de la délégation à l'information et à la communication de défense (DICOd).

Les opérateurs de l'Etat de ce programme sont l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) et les musées militaires.

A l'issue du vote définitif de la loi de finances, les crédits du programme étaient réduits (hors titre 2) de 2,5 millions d'euros pour permettre de financer la « décrystallisation » à hauteur de 2 millions d'euros et les aides pour les veuves pour un montant de 0,5 million d'euros au profit du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». La DSN (action 1) a été la plus touchée par ces amendements, sa ressource ayant été diminuée des 2 millions d'euros nécessaires à l'application de la « décrystallisation ».

Durant la gestion 2007, les redéploiements de crédits au sein des actions du programme ont porté sur 5,3 millions d'euros en autorisations de programme (AE) et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP). La DSN (action 1) a été la plus sollicitée (4,2 millions d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP) et la DMPA (actions 2 et 3) a été la principale bénéficiaire des redéploiements au sein du programme 167 en recevant 2,8 millions d'euros en AE et 2,4 millions d'euros de CP qui ont essentiellement bénéficié aux musées, autres que ceux des trois armes, sous tutelle de la DMPA.

Les résultats de la gestion du personnel présentent une réalisation de 3.524 emplois pour 3.634 ETPT prévus en loi de finances initiale (LFI). L'écart s'explique par un plafond d'emplois non financé intégralement, ce qui s'est cependant révélé suffisant en exécution au point de faire l'objet d'un réajustement en loi de finances initiale pour 2008 de - 133 ETPT, et par l'absence de réalisation de 32,6 ETPT. La réalisation de 649 emplois (dont 276 pour l'ECPAD) pour 692 ETPT prévus est relevée en ce qui concerne les opérateurs.

## **2. L'exécution par actions**

Le programme 167 comporte quatre actions.

Les crédits de fonctionnement de **l'action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense » (JAPD)** couvrent les besoins mobilisés pour l'organisation et la mise en œuvre des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD) mais également les moyens destinés à la direction du service national (DSN) et des 40 organismes qui lui sont rattachés (cinq directions interrégionales du service national, 28 bureaux du service national, six centres du service national et un bureau central des archives administratives militaires). Ils représentent la majorité des crédits et des effectifs du programme.

Sa dépense s'est élevée à 157,2 millions d'euros en CP (pour 158,2 millions d'euros en LFI), dont 127,7 millions d'euros de dépenses de personnels (pour 126,3 millions d'euros en LFI), et 161,1 millions d'euros d'AE (pour 165 millions d'euros en LFI). Pour les crédits de fonctionnement, hors personnel, l'écart de réalisation qui s'élève à - 1 million d'euros pour les dépenses liées à l'homme (coût de fonctionnement du personnel, hors titre 2), s'explique par un effort de rationalisation de la gestion. Pour les crédits liés à la structure, la consommation inférieure de 0,6 million d'euros à la prévision résulte de la politique d'économie des dépenses d'énergie et d'une surévaluation des dépenses d'entretien de l'immobilier.

La politique de mémoire du ministère de la défense, confiée au secrétaire d'Etat aux anciens combattants, et supervisée par le Haut conseil de la mémoire combattante (HCMC) présidé par le Chef de l'Etat, est traduite dans **l'action 2 « Politique de mémoire »** par l'organisation des cérémonies, le soutien aux actions et publications sur la mémoire et l'entretien du patrimoine commémoratif.

Elle a représenté une dépense de 5,6 millions d'euros en crédits de paiement. Cette action ne comporte plus d'effectifs ni de crédits de titre 2. Les personnels ont été transférés, en 2007, vers le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».

**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 23,6 millions d'euros en dépenses de personnel et 33,6 millions d'euros pour les autres dépenses.

Les subventions d'investissement versées aux trois musées, opérateurs de l'Etat, relèvent du périmètre financier de la loi de programmation militaire. L'application de la fongibilité a permis, d'effectuer des travaux de rénovation et l'installation en juin 2007 de l'Historial consacré au général de Gaulle, prévus dans le cadre du programme Athéna, au musée de l'armée. 10,2 millions d'euros de CP (dont 6,7 millions d'euros en titre 7) ont ainsi pu être consacrés à cette opération.

Les subventions ont concerné, pour 4,07 millions d'euros de CP (dont 3,2 millions d'euros en titre 7) des travaux de rénovation et d'extension du musée de l'air et de l'espace et, pour 1,83 million d'euros de CP, des travaux d'entretien et de réaménagement du musée national de la marine.

**L'action 4 « Communication »** est le moteur de l'information interne et externe de la défense. La réalisation se situe à 41,5 millions d'euros en CP, dont 13,1 millions d'euros en dépenses de personnel.

La dépense des opérateurs s'est établie à 51,8 millions d'euros en crédits de paiement. Le RAP serait utilement enrichi par une présentation, sur un même tableau des subventions aux 4 opérateurs, les musées des trois armes, et l'ECPAD ainsi qu'ont été présentés les emplois.

### **3. Une mesure de la performance toujours perfectible**

Deux types d'objectifs ont été fixés au programme 167 portant, en premier lieu, sur la qualité du service offert aux usagers mesurée au moyen d'indicateurs spécifiques et, en second lieu, sur l'efficacité de l'activité. Le programme dispose de 7 indicateurs pour renseigner sur les 4 objectifs retenus.

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 2 indicateurs.

Pour 2007, l'indicateur qui mesurait la proportion de recensés pour chaque classe d'âge a été supprimé. Il pourrait, toutefois, être envisagé un indicateur portant sur les recensés par rapport aux recensables.

L'indicateur 1 a pour objet de mesurer le taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD. Les résultats se maintiennent à un niveau élevé grâce au renforcement de la formation des intervenants et à l'amélioration de l'accueil et des visites. Selon le RAP, la valeur cible sera relevée, compte tenu des résultats supérieurs aux prévisions.

Il reste que cet indicateur n'est néanmoins pas assez pertinent dans l'objectif de sensibilisation à l'esprit de défense. Un futur indicateur « Impact de la JAPD sur l'image de la défense » est à l'étude qui, par l'ajout d'une question, permettrait en 2010 de mesurer l'impact sur l'image de la défense et des armées.

L'indicateur 2 rend compte de l'évolution de la dépense moyenne par participant. Le résultat est très satisfaisant pour 2007 à la suite de mesures de rationalisation des coûts de fonctionnement et d'adaptation des effectifs à l'activité. Même s'il est tributaire d'aléas, tels que la fréquentation et l'évolution de la JAPD, la valeur cible pourrait être reconsidérée.

**L'objectif 2 « Faciliter l'accès aux archives de la Défense »**, présente un indicateur qui mesure l'indice de satisfaction des usagers dont la valeur cible était très prudente, en raison de travaux s'échelonnant sur plusieurs années et encore en cours. Grâce aux efforts accomplis par le service historique de la défense, en matière d'accueil et d'horaires, l'indice de satisfaction est élevé.

**L'objectif 3 « Accroître l'autofinancement des musées »**, 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.

Malgré les efforts des trois musées afin d'accroître leur attractivité les résultats restent contrastés. En 2007, le musée de l'air et de l'espace a pu bénéficier de l'organisation du salon du Bourget, alors que le musée de l'armée a souffert des travaux du projet Athéna (rénovation et agrandissement du musée de l'armée, qui comprend en particulier la création de l'Historial dédié au général de Gaulle) et du report de l'ouverture de l'Historial en 2008. Les taux d'autofinancement atteints demeurent très honorables par rapport au secteur.

**L'objectif 4 « Améliorer la diffusion des vecteurs de communication »** comporte un indicateur portant sur les recettes de la délégation à l'information et à la communication de défense (DICOd) et de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) rapportées aux coûts de fabrication. Les efforts accomplis concernant l'optimisation de la vente des différents vecteurs et produits de communication ne sont pas traduits dans les résultats en raison du repli général du marché publicitaire.

Il reste que cet indicateur 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 la mise en oeuvre des droits et avantages accordés. Les actions sont mises en oeuvre aussi bien par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) que par les deux opérateurs, sous tutelle de celle-ci : l'office national des anciens combattants (ONAC) et l'institution nationale des invalides (INI).

Les dépenses de personnels et de fonctionnement du programme représentent 3 % des crédits, les 97 % restants étant constitués par le versement des différentes prestations.

Suite à l'amendement lié à la décristallisation des pensions, la DSPRS a bénéficié de crédits supplémentaires d'un montant de 94 millions d'euros en AE/CP afin la financer.

En ce qui concerne la gestion du personnel, 1.278 emplois ont été réalisés pour 1.352 ETPT prévus en LFI. Pour les opérateurs, les réalisations de 1.439 emplois pour l'ONAC (pour 1.540 prévus) et 383 emplois pour l'INI (pour 405 prévus) sont relevées.

Il est à relever que des **dépenses fiscales** qui portent sur les exonérations d'impôts des pensions et prestations accordées au monde combattant sont liées au programme 169. **Leur coût total est estimé à 490 millions d'euros pour 2007.**

## **2. L'exécution par actions**

**L'action 1 « Administration de la dette viagère »** a représenté la majeure partie des dépenses de la mission, soit 2.811,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour le paiement des pensions militaires d'invalidité (PMI) la dépense s'est élevée à 2.050,3 millions d'euros, légèrement au dessus de la prévision (+ 6,3 millions d'euros) qui avait été augmentée par rapport au PAP de 79 millions d'euros par l'amendement précité « décrystallisation ». L'application de cette mesure a donc entraîné, exceptionnellement pour cette année, une augmentation de la dépense malgré la poursuite de la diminution du nombre des pensionnés. Le coût unitaire moyen par personne est de 5.482 euros pour 364.163 bénéficiaires dénombrés au 31 décembre de l'année.

Le montant des dépenses pour le paiement de la retraite du combattant, soit 761,4 millions d'euros, est inférieur à la prévision de 8,6 millions d'euros. Cet écart est lié à la diminution du nombre de bénéficiaires et aux 15 millions d'euros supplémentaires apportés par l'amendement « décrystallisation », et ce malgré la progression de l'indice de la retraite du combattant de 2 points au 1<sup>er</sup> janvier 2007 (pour un coût de 28 millions d'euros).

Les effectifs au 31 décembre 2007 sont de 1.487.095 bénéficiaires soit une décrue de 0,8 %. Sur cette base le coût unitaire moyen par retraités est de 499 euros en augmentation de 12 % par rapport à 2006.

**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 258 millions d'euros en crédits de paiement, en conformité avec la prévision.

Le coût des soins médicaux s'est élevé à 71,1 millions d'euros, soit 8,4 millions d'euros de moins que le montant des crédits prévisionnels. Les dépenses pour l'appareillage des mutilés représentent 8,6 millions d'euros et celles pour le remboursement des réductions de transport 5,2 millions d'euros.

Le remboursement, au régime général, des prestations aux invalides de guerre s'est établi à 173 millions d'euros, soit 9,4 millions d'euros de plus que prévu. Ce poste a été réévalué en 2008 pour en tenir compte.

**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 286,9 millions d'euros.

La majeure partie concerne la majoration des rentes mutualistes, soit 224 millions d'euros de crédits de paiement en exécution, laquelle révèle une dotation insuffisante de 6,6 millions d'euros qui a pu être financée par fongibilité à partir des crédits d'autres actions du programme. En revanche, les dépenses du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Indochine et d'AFN se sont limitées à 2,6 millions d'euros pour 8,6 millions d'euros accordés.

**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. Le montant de l'exécution s'est élevé à 10,7 millions d'euros dont 8,5 millions d'euros en dépenses de personnel.

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 51,4 millions d'euros en crédits de paiement, dont 46,5 millions d'euros pour les seules dépenses de fonctionnement.

Les subventions accordées aux deux opérateurs de l'Etat, avec 59,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit 50,1 millions d'euros pour l'ONAC (dont 14,1 millions d'euros pour les dépenses sociales) et 9,7 millions d'euros pour l'INI ont été conformes aux prévisions.

### **3. Les résultats de la performance justifient les décisions prises en RGPP**

Deux objectifs stratégiques ont été assignés à la DSPRS et ses opérateurs.

**Le premier est un objectif d'efficience**, il porte sur l'adéquation entre les dépenses de soutien et le niveau d'activité. **Le second vise l'amélioration de la qualité du service.**

**Ainsi que s'en inquiétait votre rapporteur spécial, les résultats** des indicateurs d'efficience, malgré des efforts certains de réduction de traitement des dossiers, **continuent à mettre en évidence la nécessité d'harmoniser les effectifs à l'activité**, en baisse constante en raison du recul du nombre de bénéficiaires.

**Depuis, cette problématique est entrée dans le champ de la révision générale des politiques publiques (RGPP).** Le premier conseil de

modernisation des politiques publiques, du 12 décembre 2007, a décidé la suppression de la DSPRS **en faisant de l'ONAC un guichet unique à maillage départemental** de prestation de services aux anciens combattants.

La performance du programme 169 est mesurée en 2007 par 9 indicateurs destinés à renseigner sur la réalisation des 4 objectifs retenus. Trois types d'indicateurs ont été définis : des indicateurs de délais, des indicateurs de coût et des indicateurs de mesure d'activité.

**L'objectif 1 « Liquider les dossiers au moindre coût, avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles »** 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.

Le nombre moyen de dossiers de pension traités par agent en 2007 est en progression de 13 %, l'objectif est atteint. Cette tendance est la conséquence des mesures de « dé cristallisation », qui ont permis l'ouverture de nouveaux droits, et principalement de l'augmentation du nombre de dossiers de militaires de carrière traités. Cependant, les effets des mesures de dé cristallisation sont provisoires et, par ailleurs, la déflation irrémédiable des effectifs des pensionnés ne pourra que confirmer la diminution de l'activité « pensions ».

Quant au traitement des demandes de retraite du combattant la constante diminution du nombre de dossiers confirme les observations ci-dessus. 50.000 dossiers ont été traités en 2007, soit une baisse de 40 % par rapport à 2006, et, pour autant, il n'a pas été mis en œuvre une baisse correspondante des effectifs. Les ETP n'ont diminué que de 0,5 % par rapport à 2006.

L'objectif fixé pour les délais de traitement des dossiers de pension, n'est pas atteint non plus. On peut toutefois constater un gain de 40 jours, par rapport à 2006, bien que les mesures de simplification mises en œuvre n'aient pu concerner, dès 2007, que 30 % des dossiers. Cependant, le bénéfice de cet effort a été annulé par la réorganisation d'un service extérieur intervenant qui a eu pour conséquence d'augmenter le délai de 30 jours.

**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 »** 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, portant sur les dossiers de soins, est très inférieur à la prévision, confirmant ainsi les observations faites ci-dessus. L'activité concernant les soins gratuits, portant sur 1.320.000 dossiers, est en diminution de 8 % pour la troisième année consécutive alors que dans le même

temps, les effectifs chargés du traitement de ces dossiers ont diminué de 4 % en 2005, de 1 % en 2006 et de 8 % en 2007.

En ce qui concerne les dossiers d'appareillage, **votre rapporteur spécial a pu constater**, lors de ses déplacements **dans le cadre du contrôle** qu'il effectue **sur les DIAC, que ces prestations sont également offertes**, intégralement et depuis plusieurs années, **aux ressortissants des autres régimes** de sécurité sociale. **Cette pratique** généreuse et destinée à maintenir l'activité de services spécialisés n'en **est pas moins, pour autant, éloignée de l'esprit de la LOLF.**

Le résultat du deuxième indicateur est au dessus de la cible, à l'origine trop prudente, mais cependant actualisée, de 540 à 600 dossiers d'appareillage, dans le PAP 2007. Il est caractérisé par le traitement de 58.000 dossiers, ce qui représente une baisse de 2 % par rapport à 2006 pour des effectifs restés stables.

Quant au troisième, le délai moyen de traitement des dossiers d'appareillage de 76 jours en 2007, représente un gain de 2 jours par rapport à 2006.

Il reste qu'à la suite des décisions prises au titre de la RGPP, **votre rapporteur spécial espère** que la suppression de cette activité sera accompagnée de **l'installation**, au sein de la défense ou dans le secteur hospitalier du développement **de services de proximité susceptibles de continuer à accueillir** dans les mêmes conditions **les anciens combattants appareillés.**

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

Le résultat du premier indicateur, mesurant le coût moyen par acte de solidarité, est en amélioration (- 6 %) par rapport à 2006 malgré une augmentation de 12 % du nombre d'actes (43.173 en 2007 contre 38.516 en 2006). Mais la valeur cible, trop élevée, n'a toujours pas été ajustée.

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'activité de délivrance des cartes et titres du combattant et des cartes d'invalidité a décru de 32 % par rapport à 2006.

Toutefois, cet indicateur ne mesure que la délivrance des cartes et titres (98.864 dossiers en 2007). Il ne prend pas en compte les autres dossiers du domaine « Titre et Statuts » (le nombre total des dossiers en 2007, y compris cartes et titres, est de 268.176), alors que l'on constate une augmentation des cartes et titres rejetés ou mis en instance (+ 26 % par rapport à 2006) et une multiplication par dix du nombre de cartes de stationnement pour personnes handicapées délivrées par rapport à 2006.

En conséquence, l'évolution de cet indicateur vers un réel indicateur d'efficacité sera intégrée à l'élaboration du prochain contrat d'objectif et de moyens de l'opérateur.

**L'objectif 4 « Fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires et aux hospitalisés de l'Institution nationale des invalides au meilleur rapport qualité-coût »** est mesuré par un indicateur d'évolution du coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI.

Pour cet indicateur, de construction récente, l'objectif visé pour 2007 n'a pas été atteint. Le coût moyen d'une journée d'un pensionnaire est de 9 % supérieur à la prévision à 285 euros, pour plusieurs raisons :

- l'activité, est en baisse de 1,53 % (458 journées en moins par rapport à 2006),
- la revalorisation des pensions civiles en 2007 a impacté les dépenses de personnel,
- et, par ailleurs, l'important effort en matière d'hôtellerie a eu pour conséquence l'augmentation des dépenses d'entretien.

Compte tenu des raisons de ce résultat son amélioration semble difficile.

***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 2007 de plus de 47.700 dossiers, soit 77 % des demandes. Il est estimé que fin 2007, la quasi-totalité des bénéficiaires potentiels des dispositifs d'indemnisation des orphelins avait avoir fait valoir ses droits.

Depuis le 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 au secrétaire général du gouvernement, M. Serge Lasvignes.

L'exécution du programme s'établit, en 2007, à 144,6 millions d'euros. Contrairement à 2006 la dotation s'est avérée excédentaire au cours

de l'exercice 2007. Elle a été actualisée, en conséquence, par une annulation de crédits de 7,5 millions d'euros en crédits de paiements.

**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 85,2 millions d'euros en crédits de paiements (dont 2,1 millions d'euros pour le fonctionnement), 47,4 millions d'euros pour le premier dispositif et 35,6 millions d'euros pour le deuxième.

La dépense de **l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale »** s'est élevée à 59,4 millions d'euros en crédits de paiement.

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

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

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	95
<b>I. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL »</b> .....	96
<b>A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2007 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTE</b> .....	96
1. <i>Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale     (LFI) pour 2007</i> .....	96
2. <i>Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation     accordée en LFI pour 2007</i> .....	97
<b>B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE</b> .....	97
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> .....	98
2. <i>L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »</i> .....	98
<b>C. EN ROUTE VERS LA RÉFORME ?</b> .....	100
<b>II. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »</b> .....	101
<b>A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007</b> .....	101
1. <i>Une consommation satisfaisante des crédits</i> .....	101
2. <i>Le recours à la fongibilité asymétrique</i> .....	102
3. <i>Une sous-consommation des crédits de personnel, en dépit de revalorisations     indemnitaires</i> .....	103
<b>B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2007</b> .....	104
1. <i>Une évaluation de la performance complexe</i> .....	104
2. <i>Une performance en demi-teinte pour les CRTC</i> .....	104
3. <i>Des circonstances rendant difficile l'appréciation de la performance de l'action de     conseil et d'expertise</i> .....	105
<b>III. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »</b> .....	107
<b>A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007 CARACTÉRISÉ PAR LE RESPECT SCRUPULEUX DE LA LOI</b> .....	107
1. <i>Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice 2007</i> .....	107
2. <i>Les données générales de l'exécution budgétaire</i> .....	108
3. <i>Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de     paiement (CP)</i> .....	108
4. <i>Un bilan d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice     (LOPJ) en demi-teinte</i> .....	109
<b>B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS</b> .....	110
1. <i>Les délais de jugement devant les cours administratives d'appel (CAA) et les     tribunaux administratifs (TA) restent supérieurs à un an</i> .....	110
2. <i>La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue</i> .....	111
3. <i>La productivité des magistrats s'accroît sensiblement tandis que celle des agents de     greffe se stabilise</i> .....	111

## AVANT-PROPOS

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

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 œuvre 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 Conseil économique et social (CES) se prête volontiers au questionnement de votre rapporteur spécial, même si la fonction consultative de cette assemblée constitutionnelle rend mal aisée une mesure de la performance. Il a, d'ailleurs, engagé un « *processus de changement* » destiné à « *dépenser mieux* ».

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 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE 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.**

L'autonomie de gestion dont il bénéficie respecte la logique de rationalité budgétaire, comme en atteste cette année encore la bonne maîtrise de l'exécution budgétaire. Il est vrai que ses dépenses sont largement contraintes. Dans ce contexte, la mesure de la performance, toujours difficile à apprécier, tend néanmoins à s'améliorer.

### ***A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2007 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTES***

#### **1. Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) pour 2007**

Sur les 35,92 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) votés en LFI pour 2007, 28.546 euros en AE et 18.333 euros en CP ont fait l'objet d'annulations de crédits<sup>1</sup>, soit moins de 0,1 % des crédits.

A la suite de cette régulation budgétaire en cours d'année, le montant **total des crédits ouverts en 2007 s'est élevé à 35, 89 millions d'euros en AE et 35, 90 millions d'euros en CP.**

**Le taux de consommation global des crédits s'élève à 99,9 %, tant en AE qu'en CP.** Il est à noter, toutefois, que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement dépasse légèrement les 100 % (100,6 %). Ce dépassement de l'autorisation budgétaire initiale résulte de la faible visibilité d'imputation lors des retraits effectués sur ACCORD par le gestionnaire.

---

<sup>1</sup> 13.548 euros en AE et 3.333 euros en CP annulés par décret d'avance en date du 7 avril 2007, et 15.000 euros en AE et en CP annulés par décret d'avance en date du 26 octobre 2007.

**Exécution budgétaire 2007**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Ouverts en LFI 2007	Consommés en 2007	Annulés en 2007	Ouverts en 2007	Ouverts en LFI 2007	Consommés en 2007	Annulés en 2007	Ouverts en 2007
Programme 126 : « Conseil économique et social »	35,925	35,896	0,285	35,896	35,925	35,896	0,183	35,906
<i>dont titre 2</i>	<i>31,131</i>	<i>31,131</i>	<i>0,000</i>	<i>31,131</i>	<i>31,131</i>	<i>31,131</i>	<i>0,000</i>	<i>31,131</i>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil économique et social » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

**2. Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2007**

S'agissant des effectifs, votre rapporteur spécial constate, en exécution pour 2007, que le présent programme s'appuie sur un total de **158 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit un écart de 4 ETPT en moins par rapport au plafond d'emploi fixé** pour 2007. Cet écart correspond au recours, par le CES, à des emplois à temps partiels.

Sur les **31,13 millions d'euros de dépenses de personnel** prévus en LFI (soit 86 % du total des CP du présent programme), la totalité des crédits a été consommée. Ce niveau de consommation témoigne d'**un très bon calibrage des dépenses inscrites en LFI**.

Il convient de souligner que les dépenses de déplacement des membres du CES (1,84 million d'euros en 2007) ont, comme en 2006, été comptabilisées en dépenses de personnel (titre 2) **de manière erronée**. Elles correspondent, en effet, à des dépenses de fonctionnement et seront donc bien imputées, à compter de 2008, sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement).

Après prise en compte de cette mauvaise imputation comptable, une enveloppe de 640.000 euros non consommés en dépenses de personnel a pu, dans les faits, être utilisée en application du principe de **fongibilité**.

***B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE***

**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 une activité qu'une performance à proprement parler.

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

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

Ainsi, **le nombre d'avis rendus au gouvernement n'est pas complété par la liste des thèmes abordés**, alors que ces renseignements qualitatifs seraient 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 2007 le CES a produit 4 avis sur saisine gouvernementale (soit un de moins qu'en 2006) et 16 avis sur auto-saisine (soit deux de moins qu'en 2006), il s'agit-là davantage d'une mesure de l'activité.

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'abonnés à la lettre d'information Internet a, en effet, presque doublé entre 2006 et 2007, pour atteindre plus de **62.500 abonnés**. Un tel doublement avait d'ailleurs déjà été enregistré entre 2005 et 2006. Le nombre d'avis téléchargés a également largement dépassé la cible fixée pour 2007 en atteignant **342.621 téléchargements** contre 270.000 prévus.

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

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

Tout d'abord, **l'indicateur mesurant le délai d'émission des avis rendus par le CES illustre la valeur de variable d'ajustement que représentent les avis rendus sur auto-saisine**. En effet, les avis sur saisine gouvernementale, traités en priorité, sont soumis à des délais fixés par le gouvernement lui-même. Ainsi, en 2007, ces délais ont augmenté de 40 jours par rapport à 2006 (123 jours en moyenne contre 83 jours en 2006), avec pour conséquence la diminution de 62 jours des délais des avis rendus sur auto-saisines (312 jours en moyenne contre 374 jours en 2006).

Dans son **rapport sur l'exécution budgétaire en 2007** du présent programme, **la Cour des comptes** propose de ne pas distinguer l'origine de la saisine, voire de restreindre l'analyse des délais aux seuls avis rendus sur saisine gouvernementale.

Votre rapporteur spécial n'adhère toutefois pas à cette préconisation, car le CES est tenu de rendre les avis sur saisine gouvernementale dans **un délai impératif fixé par le gouvernement**. C'est d'ailleurs la raison pour

laquelle votre rapporteur spécial avait préconisé l'abandon de l'indicateur « *Pourcentage d'avis rendus dans les délais* » qui atteignait chaque année 100 %<sup>1</sup>.

**Limiter la mesure des délais aux seuls avis commandés par le gouvernement serait trop réducteur.** En effet, les avis produits sur saisine gouvernementale témoignent de l'intérêt du pouvoir exécutif pour les travaux du CES, quand ceux produits sur auto-saisine renvoient aux préoccupations exprimées par la société civile. Ce serait, de surcroît, méconnaître l'activité propre du CES en tant qu'assemblée constitutionnelle autonome.

**L'indicateur mesurant l'assiduité aux réunions traduit bien le degré d'implication des membres du CES.** Cette année encore, les résultats sont en légère diminution (82 % d'assiduité en plénière contre 85 % en 2006 et 87 % en 2005). En réunion de section, le pourcentage est de 62 % en 2007 (contre 63 % en 2006 et 64 % en 2005).

La Cour des comptes a également proposé, dans son rapport sur l'exécution budgétaire pour 2007 précité, de ne plus distinguer les types de réunions sur lesquelles s'appuie cet indicateur. **Votre rapporteur spécial considère qu'ignorer la distinction entre les réunions de sections et les réunions en plénière n'est pas justifiée.** Il convient, en effet, de ne pas méconnaître les méthodes de travail des assemblées. Une réunion de section (de même qu'une réunion de commission dans les assemblées législatives) n'a, en effet, pas la même vocation qu'une réunion plénière (qui s'apparente davantage à la séance publique dans une assemblée parlementaire), puisque c'est au sein de la première que s'exerce en grande partie la réalité du travail de l'institution.

L'indicateur rendant compte **des échanges d'expériences avec les institutions étrangères**, exprimés par le nombre de délégations étrangères reçues, ne traduit pas réellement la performance du CES et une augmentation de la valeur de cet indicateur ne constitue pas un but en soi. Il convient toutefois de relever une augmentation significative de cette variable en exécution 2007 : 27 délégations reçues contre 9 en 2005 et 20 en 2006.

Les indicateurs de performance devraient connaître de nouveaux changements lors de l'élaboration du PLF pour 2009 mais ce ne sont pas là les seuls aspects du CES qui devraient prochainement évoluer. En effet, l'institution elle-même est engagée sur la voie de la réforme.

---

<sup>1</sup> *Sénat, rapport spécial n° 99 (2005-2006) – tome III – annexe 6 (p.17).*

### **C. EN ROUTE VERS LA RÉFORME ?**

Si le CES n'est pas concerné par le vaste chantier de modernisation porté par la révision générale des politiques publiques (RGPP), il pourrait l'être par la réforme des institutions voulue par le Président de la République et actuellement en cours de discussion<sup>1</sup>.

Auditionné le 12 septembre 2007 par le **Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République**, présidé par M. Edouard Balladur, M. Jacques Dermagne, président du CES, avait déjà préconisé un certain nombre de mesures afin de moderniser le fonctionnement du CES, d'en renforcer la mission consultative et d'en assurer une meilleure représentativité. Il avait, d'ailleurs, souhaité, à cette occasion, que de telles **évolutions soient mises en œuvre à effectif constant, ce dont votre rapporteur spécial s'était alors félicité**<sup>2</sup>.

Le projet de loi constitutionnelle sur la réforme des institutions, adopté avec modification par le Sénat le 24 juin 2008 en première lecture, porte plusieurs axes de réforme du CES :

- **la possibilité de saisine du CES par voie de pétition**, qui aura pour but de faciliter l'intervention directe de la « société civile » dans le débat public. Cette perspective avait été évoquée par le président du CES lors de son audition devant le « Comité Balladur » précitée. Une loi organique déterminerait les conditions dans lesquelles le CES pourrait être saisi (conditions de recevabilité de la pétition, thèmes sur lesquels il sera habilité à se prononcer, délais pour rendre l'avis) ;

- **l'extension du champ de compétences du CES au domaine environnemental**. Cette proposition a été initialement formulée par le groupe V (« Construire une démocratie écologique ») du processus dit du « Grenelle de l'environnement », puis reprise par le « Comité Balladur », qui souhaitaient tous deux donner à la consultation du CES, pour tout texte environnemental, un caractère obligatoire. Le projet de loi constitutionnelle rend, en l'état, cette consultation facultative.

Ce chantier de réformes pourrait se poursuivre par le dépôt d'un projet de loi organique visant à **améliorer la représentativité du CES** en réactualisant sa composition.

**Votre rapporteur spécial sera donc très attentif aux évolutions que pourra connaître le CES dans les mois à venir.**

---

<sup>1</sup> *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, adopté par le Sénat, en première lecture, le 24 juin 2008.*

<sup>2</sup> *Sénat, rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 6 (p.20).*

## II. 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. Les crédits déconcentrés au niveau des CRTC ont fait l'objet de délégations au sein de BOP locaux.

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.

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 2007

#### 1. Une consommation satisfaisante des crédits

**En LFI pour 2007**, 181,9 millions d'euros d'AE et de CP ont été votés, montants auxquels il convient d'ajouter 2,9 millions d'euros au titre des fonds de concours et des attributions de produits, soit un total de 184,79 millions d'euros.

Des **mouvements de crédits** intervenus en cours d'année ont modifié ces montants, par voie règlementaire ou législative.

Ainsi, 20,2 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en AE<sup>1</sup> et 8,32 millions d'euros en CP<sup>2</sup> par décret de virement et arrêté de report.

A l'inverse, les annulations de crédits ont porté, d'une part, sur 5 millions d'euros d'AE et de CP en loi de finances rectificative<sup>3</sup> et, d'autre part, sur 0,15 million d'euros en AE et 0,08 million d'euros en CP par décret d'avance.

---

<sup>1</sup> Dont 16,95 millions d'euros de report d'AE liés à la mise en œuvre progressive de la rénovation de la « Tour des archives ».

<sup>2</sup> Dont 5,01 millions d'euros découlant du report des fonds de concours perçus au titre de la rémunération des services de commissariats aux comptes de l'ONU.

<sup>3</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

**Exécution budgétaire 2007**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Ouverts en LFI 2007*	Ouverts en 2007	Annulés en 2007	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2007	Ouverts en LFI 2007*	Ouverts en 2007	Annulés en 2007	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2007
Cour des comptes et autres juridictions financières	184,787	20,198	-5,146	197,049	184,456	184,787	8,324	-5,085	188,026	173,167
dont titre 2	156,900	1,946	-5,000	153,846	146,435	156,900	1,946	-5,000	153,846	146,435

\* 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 2007

En exécution 2007, **184,46 millions d'euros ont été consommés en AE et 173,2 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement à 99,8 % et 93,5 % par rapport aux crédits ouverts en LFI. Au regard du total des crédits ouverts, le niveau de consommation des crédits s'élève à, respectivement, 93,6 % des AE et 93,5 % des CP.

Par rapport à l'exercice 2006, **la consommation des crédits du présent programme a progressé de + 9,4 % en AE et + 5,9 % en CP.**

Si, globalement, l'exécution des crédits du présent programme est conforme aux autorisations accordée par la LFI, il est à noter, toutefois, que le **taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, en AE, et des dépenses d'investissement, en AE et en CP, dépasse les 100 %** (en AE, respectivement 104,7 % et 432 % pour les titres 3 et 5, et en CP, 121,9 % pour le titre 5). Ces surconsommations ont été couvertes par des reports d'AE et de CP. Plus précisément, l'importante différence entre la consommation d'AE en dépenses d'investissement et l'autorisation donnée en LFI est due aux reports d'AE liées à la mise en œuvre de la rénovation de la Tour des archives, bâtiment central de la Cour des comptes.

## **2. Le recours à la fongibilité asymétrique**

Pour la première fois, il a été recouru à un mouvement de fongibilité asymétrique au sein du programme « Cour des comptes et juridictions financières ».

Le montant des crédits « fongibilisés » s'est élevé à **3 millions d'euros en AE**, soit 1,9 % des crédits du titre 2. Ces crédits ont été affectés pour la plus grande part (2,4 millions d'euros) **au financement de la réhabilitation de la Tour des Archives.**

### **3. Une sous-consommation des crédits de personnel, en dépit de revalorisations indemnitaires**

S'agissant des effectifs, cette année encore on constate un écart entre le nombre d'ETPT réalisés et le plafond d'emploi fixé par la LFI. En 2007, **cet écart représente 80 ETPT de moins que le plafond** (1.771 ETPT contre 1.851 ETPT votés en LFI).

Corrélativement, sur les 157,9 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en LFI (soit près de 85 % du total des crédits du programme), **146,4 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP), soit un taux de consommation de 93,3 %.**

**L'écart d'ETPT le plus significatif se situe pour les agents de catégorie A+** (41 sur 80 ETPT) et s'explique par trois facteurs principaux :

- un effet de lissage des recrutements sur la période budgétaire : 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 ;

- la persistance de sous-effectifs de magistrats localisés dans certaines régions moins attractives ;

- la nécessité de maintenir un niveau d'emploi inférieur au plafond afin de **prévenir d'éventuelles réintégrations imprévues**. En effet, sur les 405 membres du corps des magistrats de la Cour des comptes, **160 exercent leurs activités à l'extérieur** (dans le cadre de mises à disposition et de détachements).

L'analyse de la répartition des 1.771 ETPT du présent programme indique **une exécution inégale entre les différentes actions**. Ainsi, le nombre d'ETPT réalisé pour l'action de contrôle externe et indépendant des comptes publics atteint 120,5 % du nombre d'ETPT prévus (487 contre 404), quand celui dévolu à l'action de conseil et d'expertise est inférieur de plus de 50 % à la prévision (96 ETPT réalisés contre 201 prévus).

Etant donnée cette ventilation en exécution, **votre rapporteur spécial s'interroge sur d'éventuels sous-effectifs au sein du programme.**

S'agissant des **éléments salariaux**, l'incidence financière de **l'harmonisation du régime indemnitaire des agents des catégories B et C**, induite par la création du corps spécifique aux juridictions financières s'est élevée à **0,48 million d'euros**.

## **B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2007**

L'exercice budgétaire 2007 a été marqué par **la poursuite de la montée en charge des nouvelles missions incombant à la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale**. Dans ce contexte, le renseignement des indicateurs a permis à votre rapporteur spécial de mettre en lumière certains points qui ont retenu son attention.

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

La définition d'indicateurs pertinents pour mesurer la performance sur les trois objectifs correspondant aux principales missions de la Cour des comptes et des CRCT (**le contrôle de la régularité des comptes publics, l'amélioration de la gestion publique et les relations avec les responsables nationaux, locaux et les citoyens**) est complexe.

En effet, la qualité d'un rapport ou la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique sont difficilement mesurables par des indicateurs.

Pour autant, cette année encore, il y a lieu de se féliciter du fait que **les juridictions financières se sont inscrites avec succès dans une démarche de performance**.

### **2. Une performance en demi-teinte pour les CRTC**

A la lecture du RAP, il apparaît que les performances des CRTC sont, dans l'ensemble, **stables bien qu'elles soient en deçà des prévisions escomptées**, dans tous les indicateurs. Certains indicateurs connaissent, toutefois, un recul sensible des performances.

Ainsi, s'agissant de l'indicateur 1.1, « *Proportion de la masse financière jugée, certifiée ou fiabilisée* », la performance enregistrée est de **18,3 % au lieu de 21 % prévus dans le PAP 2007 et de 22,7 % réalisés en 2006**. Le RAP justifie ce recul par le fait que le contrôle de certains gros comptes a été étalé sur deux années.

Votre rapporteur spécial note, à l'inverse, que **les performances de la Cour des comptes sur cet objectif ont dépassé les prévisions** (19,3 % réalisés en 2007 contre 10,1 % réalisés en 2006 et 18 % prévus). Cette performance est d'autant plus remarquable qu'elle n'inclue pas la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale, activité qui a mobilisé prioritairement les moyens humains de la Cour des comptes afin de réaliser à 100 % cette mission à laquelle cette juridiction financière est tenue.

S'agissant de l'indicateur 2.1, « *Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières* », le ratio réalisé **atteint 15,3 %, soit 1,1 point de mieux qu'en réalisation 2006.**

Enfin, l'indicateur 2.2, « *Masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés* » indique que **les performances des CRTC sont inférieures de 25 % aux prévisions, mais qu'elles sont tout de même supérieures de 6,5 % à la réalisation de 2006.**

Les performances **moyennes enregistrées sur ces deux derniers indicateurs** s'expliquent là encore par la nécessité d'étaler sur deux ans le contrôle de certains gros comptes mais aussi par **l'association croissante des CRTC aux enquêtes de la Cour des comptes, en particulier s'agissant des évaluations de politiques publiques.** Ces nouvelles missions semblent accaparer les ressources des CRTC normalement dévolues aux tâches de contrôles des organismes publics.

**Votre rapporteur spécial est toutefois amené à s'interroger sur les raisons de cette stagnation de la performance des CRTC : est-elle due au manque d'effectifs alors même que les CRTC connaissent un net accroissement de leurs missions ?**

**Les performances des CRTC sont, néanmoins, meilleures dans les deux derniers indicateurs.** Ainsi, le léger recul par rapport à l'exécution précédente dans les activités de conseil et d'expertise (8,9 % en 2007 soit 0,3 point de moins qu'en 2006), s'explique par une baisse des saisines budgétaires, et le pourcentage de travaux réalisés dans les délais enregistre une meilleure performance qu'en 2005 et 2006 (91 % en 2007, soit + 7 points par rapport à 2006).

### **3. Des circonstances rendant difficile l'appréciation de la performance de l'action de conseil et d'expertise**

**Votre rapporteur spécial constate que les performances réalisées dans le cadre des activités de conseil et d'expertise, incluant l'assistance au Parlement en application des articles 58-1 et 58-2 de la LOLF, dont il avait constaté l'an dernier une montée en puissance, lui apparaissent plus difficilement appréciable à la lecture des indicateurs du RAP pour 2007.**

Cette difficulté s'explique notamment par un réajustement du champ de l'indicateur 3.1 « *Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise* » qui, contrairement à l'exécution 2006, **ne prend plus en compte les enquêtes issues de l'article 58-2 de la LOLF.**

En effet, ces saisines étant d'un nombre conséquent (depuis l'entrée en application de la LOLF, cinq enquêtes en vertu de cet article ont chaque année été ainsi réalisées à la demande de votre commission) et leur vocation rejoignant celle du deuxième objectif (relatif à la performance de la gestion

publique), **il est apparu logique de les comptabiliser dans l'objectif 2** afin de ne pas vider l'indicateur de son sens. Les saisines de la Cour des comptes en vertu de l'article 58-1 de la LOLF demeurent comptabilisées dans l'indicateur de conseil et d'expertise, même s'il convient de rappeler que leur nombre est, à ce stade, extrêmement limité.

**Les enquêtes conduites par la Cour des comptes, en vertu des articles 58-1 et 58-2 de la LOLF, à la demande de la commission des finances du Sénat**

**Le recours à l'article 58-1 de la LOLF** a donné lieu, depuis l'entrée en application de la LOLF, à deux contrôles (effectués en 2005) ayant débouché sur la publication de deux rapports d'information :

- **la direction des constructions navales** : rapport d'information n° 405 (2004-2005) de notre collègue Yves Fréville ;

- **l'institut national de recherches archéologiques préventives** : rapport d'information n° 440 (2004-2005) de notre collègue Yann Gaillard.

Pour 2008, deux contrôles sont en cours :

- **Immigration économique : difficultés et enjeux d'une réforme**, rapport d'information n° 414 (2007-2008) de notre collègue André Ferrand (déposé le 25 juin 2008) ;

- **le financement des chambres des métiers et de l'artisanat**, à la demande de notre collègue Eric Doligé.

**Le recours à l'article 58-2** est plus fréquent. Chaque année depuis 2005, **cinq enquêtes** ont été menées en vertu de cet article à la demande de la commission des finances du Sénat et ont donné lieu à publication d'un rapport d'information.

En 2007, elles ont concerné :

- **l'EMOC** (Etablissement public de maîtrise d'ouvrage culturel) : rapport d'information n° 382 (2006-2007) de notre collègue Yann Gaillard;

- **l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation** : rapport d'information n° 236 (2007-2008) de nos collègues François Trucy et Yves Fréville ;

- **le service des pensions de l'Etat** : rapport d'information n° 27 (2007-2008) de notre collègue Thierry Foucaud ;

- **la gestion des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux, et l'efficacité des principaux d'entre eux** : rapport d'information n° 8 (2007-2008) de notre collègue Marie-France Beaufile ;

- **les crédits d'intervention de la politique de la ville** : rapport d'information n° 71 (2007-2008) de nos collègues Philippe Dallier et Roger Karoutchi.

En outre, **les performances de la Cour dans l'indicateur 3.2 mesurant le pourcentage de rapports rendus dans les délais n'ont pu être valablement renseignées**. L'année 2007 a, en effet, connu une longue période de suspension des travaux parlementaires en raison des élections présidentielle et législatives, ce qui a entraîné un allongement des délais de remise des

rapports, en concertation au cas par cas avec les commissions des deux assemblées. Les délais impartis à la Cour se sont donc avérés plus longs que les délais légaux initiaux.

\*

\* \*

En conclusion, il apparaît que les crédits du présent programme ont fait l'objet d'une consommation satisfaisante ce dont **vo**tre **rapporteur spécial se félicite**.

Votre **rapporteur spécial** tient, par ailleurs, à renouveler ses compliments quant au **soin apporté à la rédaction du RAP**, principalement dans la justification au premier euro. Néanmoins, il aurait souhaité plus de détails dans l'explication des mouvements de crédits et l'emploi de la fongibilité asymétrique.

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 et leurs **renseignements sont très complets**.

La lecture du RAP montre **une certaine stabilisation des performances des CRTC en 2007**. Ce constat conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur une **éventuelle corrélation avec l'exécution des d'effectifs réalisée en 2007, inférieure à la prévision, alors même que leurs missions s'enrichissent**. Aussi, votre rapporteur spécial attachera, au cours des prochains exercices, une attention toute particulière à la bonne adéquation des moyens aux missions des juridictions financières.

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

#### ***A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007 CARACTÉRISÉ PAR LE RESPECT SCRUPULEUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2007***

##### **1. Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice 2007**

En exécution 2007, le schéma de gestion des crédits a repris les mêmes modalités qu'en 2006. Le présent programme ne comprend qu'**un budget opérationnel de programme (BOP)**. Ce BOP est lui-même subdivisé en **96 unités opérationnelles (UO)**, à raison d'une UO par juridiction, par

service gestionnaire du Conseil d'Etat et par préfet responsable de la paye des agents de greffe.

Le BOP de la justice administrative a ainsi été administré par le secrétaire général du Conseil d'Etat. Le secrétaire général a lui-même délégué à chaque président de juridiction, en leur qualité d'ordonnateur secondaire, un budget de fonctionnement accompagné de moyens en personnels, en informatique et en immobilier. Cette délégation a eu pour contrepartie **une batterie d'objectifs** à atteindre, préalablement définie lors d'un dialogue de gestion.

## 2. 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
253 025 402	250 881 257	246 768 133	247 406 641	97,5 %	98,6 %

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 2007

## 3. 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 2007 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 très satisfaisant.** Ainsi, le taux d'exécution des AE est-il de 97,5 %, tandis que celui des CP frôle les 100 % en atteignant 98,6 %.

Contrairement à l'exercice 2006<sup>1</sup>, **les dépenses de personnel (titre 2) sont demeurées dans l'enveloppe initiale** : 201,8 millions d'euros consommés en CP sur un montant initial de 205,5 millions d'euros (soit un taux de consommation de 98,2 %).

De même, **les dépenses de fonctionnement (titre 3)** respectent l'autorisation accordée en LFI avec un total de 32,6 millions d'euros consommés en CP pour une prévision de 33,2 millions d'euros. Leur taux de consommation s'élève ainsi à 98,2 %.

**Les dépenses d'investissement (titre 5)** enregistrent, pour leur part, **un léger dépassement sur l'enveloppe initialement allouée** en CP (12,2 millions d'euros) avec une consommation finale de 13 millions d'euros (soit un taux de consommation de 106,6 %). Ce dépassement s'explique essentiellement par la nécessité de financer certaines mesures jugées comme prioritaires et a été couvert par un mouvement de fongibilité entre le titre 3 et le titre 5. En particulier, **l'opération d'extension de la cour d'appel (CA) de Marseille, initialement prévue pour 2006, a pu être réalisée en 2007.**

#### **4. Un bilan d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) en demi-teinte**

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) avait fixé comme objectif, sur un horizon de 5 ans (2003-2007), aux juridictions administratives de ramener à un an les délais de jugement devant les tribunaux administratifs (TA) et les cours administratives d'appel (CAA). Ce délai était déjà respecté par le Conseil d'Etat. En contrepartie de cet objectif, **la LOPJ prévoyait une augmentation des effectifs des juridictions administratives.**

##### **Les créations d'emplois dans les juridictions administratives au titre de la LOPJ entre 2003 et 2007**

	Objectif fixé par la LOPJ	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Taux de réalisation
Créations d'emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT)	480	100	91	45	50	49	335	69,8 %

Source : Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

En termes de création d'emplois, **l'objectif fixé par la LOPJ n'a donc été rempli qu'à 69,8 %**. Ainsi, à l'issue de la programmation, votre rapporteur spécial **tire un bilan en demi-teinte** du renforcement des effectifs des juridictions administratives au titre de cette loi.

Ce déficit en créations d'emplois est d'autant plus regrettable que la LOPJ se fondait, en outre, sur une augmentation du nombre d'affaires soumises aux juridictions administratives de 5 % par an entre 2002 et 2007. Or, **le taux annuel de progression du nombre de ces affaires s'est en fait élevé à près de 9 %**. Il en a donc résulté **une pression plus forte que prévu** sur les juridictions administratives.

## ***B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS***

### **1. Les délais de jugement devant les cours administratives d'appel (CAA) et les tribunaux administratifs (TA) restent supérieurs à un an**

**L'évolution des délais moyens de jugement des affaires constatés en 2007 sont globalement satisfaisants** pour les trois niveaux de juridictions (Conseil d'Etat, CAA et TA) avec toutefois quelques nuances.

**Devant le Conseil d'Etat, le délai moyen se stabilise autour de dix mois**. Cependant, l'augmentation de la proportion des affaires relatives aux arrêts des CAA dans l'ensemble des dossiers réglés par le Conseil d'Etat en cassation (51 % des affaires réglées en 2007 contre 41 % en 2006) a eu pour conséquence une hausse du délai moyen de l'instance pour les affaires de cassation. Les requêtes relatives aux arrêts des CAA présentent en effet un degré de difficultés plus élevé que les autres pourvois. Afin de prendre des dispositions pour faire diminuer ce délai spécifique de jugement, des groupes de travail ont été mis en place au Conseil d'Etat courant 2007. Votre rapporteur spécial sera attentif aux conclusions que ces groupes pourraient être amenés à rendre.

**Devant les CAA, le délai de jugement s'est établi, en 2007, à un an, un mois et trois jours**. Ce délai est supérieur à celui enregistré en 2006 (un an et dix-huit jours) mais demeure très proche de la cible fixée par le PAP pour 2007 (un an et un mois). Il convient, à cet égard, de relever la très forte progression des entrées contentieuses au deuxième trimestre de l'année 2007 qui a eu pour conséquence de porter l'augmentation globale du contentieux à 26 % sur l'année alors que le PAP pour 2007 prévoyait une hausse de seulement 13 %. Enfin, il faut rappeler que le délai de jugement devant les CAA était en 2002 de trois ans.

**Devant les TA le délai moyen s'est élevé à un an deux mois et cinq jours** contre un an trois mois et quatorze jours en 2006. Cette performance va bien au-delà de la prévision arrêtée par le PAP pour 2007 (un an et cinq mois). A la fin de l'année 2007, une seule juridiction, le TA de

Basse-Terre (Guadeloupe) affichait un délai moyen supérieur à deux ans. Dans ce dernier cas, la contreperformance s'explique notamment par une situation de sous-effectifs au cours de l'exercice : 4,4 ETPT ont contribué à l'activité de la juridiction contre une prévision de 6 ETPT.

Enfin, **la proportion des affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans connaît une évolution favorable.** Elle a, en effet, été ramenée à 9,9 % dans les CAA, soit un niveau de résultat d'ores et déjà supérieur à celui fixé pour 2008, et à 23,4 % dans les TA, contre 28 % en 2005 et 24 % en 2006. La légère dégradation de cet indicateur pour le Conseil d'Etat (8,3 % en 2007 contre 7 % en 2006) résulte de l'augmentation, déjà évoquée précédemment par votre rapporteur spécial, de la part des pourvois en cassation présentant des difficultés particulières.

## **2. La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue**

**Les taux d'annulation des décisions rendues par une juridiction de niveau inférieur sont satisfaisants.**

Ces taux se maintiennent en-deçà des plafonds définis par le PAP pour 2007, à l'exception du taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des TA (18 % en 2007 contre 18,7 % en 2006). Le glissement de ce dernier taux s'explique par l'annulation d'une série comportant un nombre important d'affaires (110).

**Votre rapporteur spécial se félicite de constater que l'augmentation du nombre d'affaires jugées ne s'est donc pas traduite par une moindre qualité des décisions rendues par les juridictions administratives quel que soit leur niveau.**

## **3. La productivité des magistrats s'accroît sensiblement tandis que celle des agents de greffe se stabilise**

L'efficacité des juridictions est mesurée dans le RAP par le nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe. De ce point de vue, **votre rapporteur spécial considère que la productivité des magistrats s'est sensiblement accrue au cours de l'exercice 2007 tandis que celle des agents de greffe s'est, globalement, stabilisée.**

**Au Conseil d'Etat, le nombre moyen d'affaires traitées par membre de cette juridiction s'est élevé à 85** contre 80 en 2006 et une prévision de 75 dans le RAP pour 2007.

La productivité administrative atteint, en outre, les objectifs assignés aux CAA : **106 affaires traitées par magistrat** contre 104 en 2006. Un tel résultat a été obtenu en dépit d'un sous-effectif conjoncturel des magistrats affectés dans les CAA en 2007.

Dans les **tribunaux administratifs, la réalisation en 2007 (262 affaires traitées par magistrat)** est également légèrement supérieure à celle de 2006 (258 affaires traitées par magistrat).

La productivité constatée en 2007 des agents de greffe est, toutefois, moins satisfaisante que celle des magistrats. En effet, **au Conseil d'Etat 123 affaires ont été réglées par agent de greffe en moyenne, contre 134 en 2006**. De même, dans les CAA et dans les TA cette productivité a fléchi avec, respectivement, 76 affaires traitées et 182 affaires traitées contre 78 et 179 affaires traitées en 2006.

**Votre rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution de cette productivité au cours du prochain exercice, sans perdre de vue qu'elle dépend pour beaucoup d'une optimisation du rapport entre le nombre de magistrats administratifs et le nombre de greffiers.**

**MISSION « CULTURE »  
ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE  
« CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »**

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	2
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES</b> .....	115
A. APERÇU GÉNÉRAL DE L’EXÉCUTION 2007.....	115
1. <i>Un taux élevé de consommation des crédits</i> .....	115
2. <i>Des mouvements de crédits en gestion de faible ampleur</i> .....	117
B. LA QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE : QUEL FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ?.....	119
C. LA QUESTION DE L’ORGANISATION INTERNE DU MINISTÈRE .....	119
1. <i>Le poids important des directions régionales des affaires culturelles dans la         programmation</i> .....	119
2. <i>Des incertitudes sur le nombre d’emplois des opérateurs</i> .....	120
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	121
A. PROGRAMME 175 « PATRIMOINES » .....	121
1. <i>Performance : des progrès à conforter</i> .....	121
2. <i>Exécution budgétaire : la question de l’INRAP</i> .....	122
B. PROGRAMME 131 « CRÉATION ».....	123
1. <i>Des résultats qui ne sont pas à la hauteur des objectifs</i> .....	123
2. <i>Exécution budgétaire : un abondement en cours d’exécution lié aux décisions de         dégel</i> .....	124
C. PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ».....	124
1. <i>Appréciation de la performance : des données relativement satisfaisantes</i> .....	124
2. <i>Le rattachement des SDAP aux DRAC</i> .....	125
D. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE ».....	125
1. <i>Une performance en demi-teinte</i> .....	125
2. <i>2007 : une année de mutations pour le Centre national de la cinématographie et le         Fonds de soutien à l’expression radiophonique locale</i> .....	126

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL**

1. Les **reports de crédits du programme « Patrimoines »** posent la question d'une **capacité des chantiers à utiliser l'ensemble des crédits** ainsi mis à disposition

2. Une **expérimentation** pourrait être conduite **dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)** pour favoriser le recours à la **fongibilité asymétrique**.

3. Une **clarification** est nécessaire sur le **nombre d'emplois des opérateurs**.

4. **Tous les opérateurs doivent être présentés de manière détaillée dans le RAP 2007**, notamment l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

5. **Stabiliser les objectifs et indicateurs de performance** pour disposer de séries statistiques à long terme.

6. **Prévoir** en amont de l'exécution budgétaire, entre le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, d'une part, le ministère de la culture et de la communication, d'autre part, les levées de crédits mis en réserve.

7. Poursuivre le **rattachement des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) aux DRAC**.

8. Dans le cadre de la réforme du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), **accroître la part des aides accordées de manière sélective**.

## **I. OBSERVATIONS LIMINAIRES**

En 2007, les crédits de la mission « Culture » ont atteint 2,77 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et 2,75 milliards d'euros en autorisations d'engagement, répartis entre trois programmes :

- le programme 175 « Patrimoines » (1,15 milliard d'euros en AE et en CP) ;

- le programme 131 « Création » (789 millions d'euros en AE et 795 millions d'euros en CP) ;

- le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (804 millions d'euros en AE et 826 millions d'euros en CP).

**Les trois priorités** du programme 224 reflètent son caractère transversal et l'hétérogénéité de ses actions :

- 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.

### ***A. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2007***

#### **1. Un taux élevé de consommation des crédits**

Comme le montre le tableau ci-dessous, le taux de consommation des crédits en 2007 s'élève à 99,0 % en autorisations d'engagement, et à 99,6 % en crédits de paiement.

Ce taux, très élevé, reflète quelques disparités :

- les crédits des programmes « Patrimoine » et « Création » ont été presque intégralement consommés en 2007, tant en AE qu'en CP,

- le taux de consommation des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est un peu plus bas, atteignant 97,3 % en AE.

**Consommation des crédits en 2007 relevant du ministère de la culture**

Autorisations d'engagement

(en euros)

	Crédits ouverts	Crédits répartis	Consommation par titre				Tx exécution
			Titre 3	Titre 5 *	Titre 6	TOTAL	
Patrimoines 175	1 043 181 774	1 019 948 292	619 440 827	212 053 851	179 228 316	<b>1 010 722 994</b>	99,1%
Création 131	734 265 864	734 258 600	314 482 547	6 557 334	412 343 585	<b>733 383 465</b>	99,9%
Transmission 224	463 402 507	464 252 473	229 948 101	20 596 596	201 398 311	<b>451 943 008</b>	97,3%
<b>Total Mission Culture</b>	<b>2 240 850 145</b>	<b>2 218 459 365</b>	<b>1 163 871 475</b>	<b>239 207 780</b>	<b>792 970 213</b>	<b>2 196 049 468</b>	99,0%
<b>Recherche 186</b>	<b>115 427 425</b>	<b>115 104 041</b>	<b>108 724 104</b>	<b>391 861</b>	<b>5 427 767</b>	<b>114 543 732</b>	99,5%
<b>TOTAL</b>	<b>2 356 277 570</b>	<b>2 333 563 406</b>	<b>1 272 595 579</b>	<b>239 599 641</b>	<b>798 397 980</b>	<b>2 310 593 200</b>	99,0%

Crédits de paiement

	Crédits ouverts	Crédits répartis	Consommation par titre				Tx exécution
			Titre 3	Titre 5	Titre 6	TOTAL	
Patrimoines 175	1 046 405 510	1 014 413 193	639 655 337	211 647 063	158 301 113	<b>1 009 603 514</b>	99,5%
Création 131	740 611 256	740 603 992	311 788 944	10 110 585	417 317 282	<b>739 216 810</b>	99,8%
Transmission 224	476 999 774	476 317 165	227 422 073	34 712 374	211 983 566	<b>474 118 014</b>	99,5%
<b>Total Mission Culture</b>	<b>2 264 016 540</b>	<b>2 231 334 350</b>	<b>1 178 866 354</b>	<b>256 470 022</b>	<b>787 601 961</b>	<b>2 222 938 338</b>	99,6%
<b>Recherche 186</b>	<b>114 211 653</b>	<b>114 175 153</b>	<b>107 777 606</b>	<b>454 998</b>	<b>5 811 143</b>	<b>114 043 747</b>	99,9%
<b>TOTAL</b>	<b>2 378 228 193</b>	<b>2 345 509 503</b>	<b>1 286 643 961</b>	<b>256 925 020</b>	<b>793 413 104</b>	<b>2 336 982 085</b>	99,6%

\* Il s'agit des AE engagées de l'exercice 2007

Source : ministère de la culture et de la communication

## **2. Des mouvements de crédits en gestion de faible ampleur**

**Les mouvements de crédits en exécution, détaillés dans le tableau ci-après, sont d'une ampleur relativement limitée.**

En loi de finances rectificative, les crédits de la mission ont été diminués de 2,74 millions d'euros en AE (soit 0,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, LFI) et 7,04 millions d'euros en CP (soit 0,3 % des crédits ouverts en LFI).

L'ouverture de crédits en décrets d'avance a conduit à des annulations, pour la mission « Culture », à hauteur de 5,86 millions d'euros en AE (soit 0,2 % des crédits ouverts en LFI) et 2,00 millions d'euros en CP (soit 0,1 % des crédits ouverts en LFI).

**Sur l'ensemble de la mission, les reports de crédits de paiement s'élèvent toutefois à 87,72 millions d'euros, soit près de 3 % de l'ensemble des crédits ouverts.**

Les reports de crédits concernent essentiellement le programme « Patrimoine », à hauteur de 84,03 millions d'euros : comme il l'a été précisé à votre rapporteur spécial dans la réponse à son questionnaire budgétaire, ce montant correspond à des **fonds de concours tardifs**, dont la majorité (70 millions d'euros) provenait du Centre des monuments nationaux (CMN). Il s'agit d'une fraction du produit des droits de mutation à titre onéreux attribuée au CMN pour le financement des travaux sur les monuments historiques.

Plus précisément, ces reports relèvent donc essentiellement du titre 5 et de l'action n° 1 « Patrimoine monumental ».

**La fongibilité asymétrique a été faiblement utilisée** : elle a diminué les crédits de personnel du titre 2, au profit des autres titres, **pour un montant de 2,21 millions d'euros.**

La fongibilité asymétrique n'a concerné que deux des trois programmes de la mission :

- le programme 175 « Patrimoines » : 1,49 million d'euros, soit 1 % des crédits du titre 2 ;

- le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » : 0,72 million d'euros, soit 0,2 % des crédits de titre 2 de ce programme.

Exécution 2007 : mouvements de crédits au sein de la mission « Culture »

(en millions d'euros)

Programme		LFI		Reports		Fonds de concours		LFR		Décrets de transferts *		Décrets de virement **		Décrets d'annulation ***		Décrets d'avance ****		Mouvements de fongibilité asymétrique		Crédits ouverts	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PGM 175	Titre 2	147,04	147,04			0,10	0,10			-0,08	-0,08							-1,49	-1,49	145,57	145,57
	Hors titre 2	979,91	889,48	4,60	84,03	90,87	105,10			1,34	1,41	-1,67	-6,27	-3,00	-3,00	-2,68	-0,91	1,49	1,49	1 070,86	1 071,33
	<b>Total</b>	<b>1 126,96</b>	<b>1 036,52</b>	<b>4,60</b>	<b>84,03</b>	<b>90,97</b>	<b>105,20</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,26</b>	<b>1,34</b>	<b>-1,67</b>	<b>-6,27</b>	<b>-3,00</b>	<b>-3,00</b>	<b>-2,68</b>	<b>-0,91</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1 216,44</b>	<b>1 216,91</b>
PGM 131	Titre 2	56,89	56,89							-0,03	-0,03									56,86	56,86
	Hors titre 2	733,83	740,71	0,44	0,65	2,29	2,29		-4,30			1,52	6,12			-1,85	-0,59			736,23	744,87
	<b>Total</b>	<b>790,72</b>	<b>797,60</b>	<b>0,44</b>	<b>0,65</b>	<b>2,29</b>	<b>2,29</b>	<b>0,00</b>	<b>-4,30</b>	<b>-0,03</b>	<b>-0,03</b>	<b>1,52</b>	<b>6,12</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-1,85</b>	<b>-0,59</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>793,08</b>	<b>801,73</b>
PGM 224	Titre 2	371,95	371,95			0,04	0,04	0,02	0,02	-17,34	-17,34							-0,72	-0,72	353,94	353,94
	Hors titre 2	469,97	481,54	0,43	3,04	2,56	2,56	-2,76	-2,76	0,00	0,00	0,15	0,15			-1,33	-0,49	0,72	0,72	469,76	484,77
	<b>Total</b>	<b>841,92</b>	<b>853,49</b>	<b>0,43</b>	<b>3,04</b>	<b>2,60</b>	<b>2,60</b>	<b>-2,74</b>	<b>-2,74</b>	<b>-17,34</b>	<b>-17,34</b>	<b>0,15</b>	<b>0,15</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-1,33</b>	<b>-0,49</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>823,71</b>	<b>838,71</b>
<b>Total mission « Culture »</b>	Titre 2	575,88	575,88	0,00	0,00	0,14	0,14	0,02	0,02	-17,45	-17,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-2,21	-2,21	556,38	556,38
	Hors titre 2	2 183,72	2 111,73	5,48	87,72	95,72	109,95	-2,76	-7,06	1,34	1,42	0,00	0,00	-3,00	-3,00	-5,86	-2,00	2,21	2,21	2 276,85	2 300,97
	<b>Total</b>	<b>2 759,59</b>	<b>2 687,61</b>	<b>5,48</b>	<b>87,72</b>	<b>95,86</b>	<b>110,09</b>	<b>-2,74</b>	<b>-7,04</b>	<b>-16,11</b>	<b>-16,03</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-3,00</b>	<b>-3,00</b>	<b>-5,86</b>	<b>-2,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>2 833,23</b>	<b>2 857,35</b>

\* Il s'agit des décrets n° 2007-517, 2007-1249, 2007-1472, 2007-1651, 2007-1713, 2007-1718 et 2007-1782

\*\* Il s'agit du décret n° 2007-1698

\*\*\* Il s'agit des décrets n° 2007-1263 et 2007-1771

\*\*\*\* Il s'agit des décrets n° 2007-1529 et 2007-524

Source : ministère de la culture et de la communication

## **B. LA QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE : QUEL FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ?**

Lors de l'examen des crédits de la mission « Culture » inscrits au projet de loi de règlement pour 2006, votre rapporteur spécial s'était déjà interrogé sur la **soutenabilité des dépenses d'investissement, en pointant l'absence de programmation pluriannuelle à moyen terme.**

De fait, ces interrogations demeurent : comme il a été souligné plus haut, **le montant des reports des CP du programme « Patrimoine » s'élève à 84 millions d'euros, soit près du tiers des crédits ouverts au titre de la gestion 2006, et plus de cinq fois les montants reportés en 2006.**

Selon les réponses fournies à votre rapporteur spécial dans son questionnaire budgétaire, *« la priorité accordée aux monuments historiques s'est traduite en 2007 par l'affectation d'une fraction du produit des droits de mutation à titre onéreux au Centre des monuments nationaux (CMN) destinée à assurer les opérations de maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux relevant de sa gestion et sur des monuments appartenant à l'Etat. Ces crédits ont complété le plan de relance mis en œuvre à l'automne 2006 visant au redémarrage des chantiers ralentis ou arrêtés en 2006 sur les monuments appartenant à l'Etat. Au montant de 70 millions d'euros en AE et en CP, inscrits en loi de finances en 2007, se sont ajoutés 70 millions d'euros de CP versés en fin d'année 2006, reportés et consommés en 2007 ».*

Sans remettre en question la nécessité de développer le patrimoine, votre rapporteur spécial souligne la **probable entrée dans un cycle de sous-consommation et de reports.** Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur l'aptitude des services déconcentrés à programmer leurs activités, dans le domaine patrimonial, en début d'exercice. En outre, le risque existe d'un ajustement brutal à la baisse du niveau des crédits.

## **C. LA QUESTION DE L'ORGANISATION INTERNE DU MINISTÈRE**

### **1. Le poids important des directions régionales des affaires culturelles dans la programmation**

Dans son récent rapport d'information sur l'application de la LOLF dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial avait souligné **le poids important des DRAC dans la programmation budgétaire** : de fait, une programmation pluriannuelle des investissements doit pouvoir s'opérer au niveau des DRAC.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 386 (2007-2008).

L'exécution budgétaire 2007 conduit à la réaffirmation de plusieurs propositions formulées à l'issue de ce contrôle budgétaire :

- **conforter les secrétaires généraux de programme**, notamment vis-à-vis des secrétaires généraux de direction d'administration centrale, pour renforcer le dialogue de gestion entre les DRAC et les administrations centrales ;

- mettre en œuvre dans quelques DRAC **une expérimentation de fusion des trois budgets opérationnels de programme (BOP) de la mission « Culture »** et évaluer en conséquence les performances de gestion obtenues ; en effet, la taille trop réduite de certains BOP limite l'exercice de la fongibilité, les directeurs régionaux des affaires culturelles ayant déploré, de surcroît, avoir perdu une partie de la large autonomie dont ils disposaient, en la matière, lors des expérimentations conduites avant l'entrée en vigueur de la LOLF ;

- mettre en œuvre dans quelques DRAC **une expérimentation permettant l'exercice de la fongibilité asymétrique** prévue par la LOLF.

## **2. Des incertitudes sur le nombre d'emplois des opérateurs**

Une autre spécificité de la mission « Culture » est **le rôle joué par les opérateurs de l'Etat**. Si celle-ci se justifie au regard de la nécessaire autonomie dans la conduite des politiques culturelles, elle doit répondre aux principes de transparence et d'efficacité définis par la LOLF.

Or, comme le souligne la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget 2007, **l'écart de 374 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, entre les prévisions 2007 effectuées en décembre 2006 (soit 22.604 ETPT) et celles produites en décembre 2007 (soit 22.978 ETPT), **traduit manifestement des lacunes d'ordre méthodologique, ainsi que des marges de progrès dans le pilotage de ces organismes par le ministère de la culture et de la communication.**

Toujours en ce qui concerne les opérateurs, votre rapporteur spécial déplore que, comme l'an dernier, **l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ne fasse toujours l'objet d'aucune présentation détaillée dans le RAP 2007.**

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

#### 1. Performance : des progrès à conforter

70 % des indicateurs<sup>1</sup> du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision et 30 % affichent des résultats moins bons.

Indicateurs de performance du programme 175

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	1	2	0
Objectif 2	3	1	0
Objectif 3	3	0	0
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
%	70,00%	30,00%	0,00%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

**La mesure de la performance progresse nettement** par rapport à 2006, puisque 22 des 24 sous-indicateurs sont renseignés, soit un taux de 92 % (contre 76 % en 2006) et la majorité des objectifs sont atteints.

Votre rapporteur spécial formule toutefois des **réserves méthodologiques** sur l'appréciation de la performance de ce programme, ces remarques étant également valables pour les autres programmes de la mission « Culture » :

- d'une part, les données sont collectées auprès des services dédiés par un outil informatique spécifique, l'application OPUS (Outil de Pilotage à l'Usage des Services) ; or, les conditions de recueil des données statistiques ne sont pas homogènes, notamment auprès des opérateurs, dont beaucoup n'atteignent pas la taille critique nécessaire pour se doter de dispositifs de contrôle interne de gestion ;

- d'autre part, les changements dans objectifs et indicateurs de performance d'un exercice à un autre ne permettent pas d'élaborer des séries statistiques à long terme.

Sous ces réserves, des progrès restent à opérer en ce qui concerne **l'amélioration des procédures de protection** des collections : la part des crédits alloués à la conservation préventive, par rapport à l'ensemble des crédits dédiés à la restauration, n'a atteint que 11 % en 2007 (contre 12,69 % en 2006, alors que le niveau préconisé en 2010 par l'audit de modernisation s'élève à 15 %). Le rapport annuel de performances (RAP) précise que cette

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2007 Prévision PAP 2007 » et « 2007 Réalisation ».

dégradation découle mécaniquement d'une augmentation du total des crédits alloués à la restauration. Cette réponse est décevante, dans la mesure où elle signifie que la protection des collections ne serait pas une priorité. La fongibilité des dépenses pourrait permettre, au contraire, de maintenir la part des crédits affectés à la conservation préventive.

## 2. Exécution budgétaire : la question de l'INRAP

Comme le souligne le rapport annuel budgétaire et comptable, les principaux écarts entre la programmation et la réalisation correspondent à **des mouvements des BOP centraux vers les BOP locaux**, faute d'une capacité suffisante des services déconcentrés à répartir leurs crédits en début d'exercice.

Dans le prolongement de ses travaux sur l'archéologie préventive<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial réitère, par ailleurs, sa demande **que des objectifs de performance soient fixés à l'INRAP<sup>2</sup>, dans le cadre d'un contrat de performance**. Il avait également jugé nécessaire d'encadrer les recrutements, en fixant un délai de traitement moyen des fouilles archéologiques qui convienne tant aux entreprises qu'aux collectivités territoriales concernées.

Soulignant les besoins budgétaires de l'INRAP, votre rapporteur avait proposé, par voie d'amendement, que des crédits budgétaires permettent d'atteindre l'équilibre financier de l'établissement public : de fait, compte tenu de la mise en réserve de crédits à hauteur de 190.000 euros, l'enveloppe de crédits prévue à ce titre en 2007 a été entièrement consommée, soit 8,81 millions d'euros en AE et en CP. Il faut, par ailleurs, saluer l'amélioration, dès 2006, du recouvrement de la redevance d'archéologie préventive, dont le produit avait augmenté de 32 millions d'euros en 2005 à 66,6 millions d'euros en 2006. Ce mouvement doit se poursuivre, puisque le taux de la redevance a été réévalué de 0,37 à 0,38 euro par mètre carré pour la période du 1<sup>er</sup> août 2007 au 31 juillet 2008.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 440 (2004-2005).

<sup>2</sup> L'INRAP n'est mentionné qu'au titre des emplois des opérateurs, p. 66 du RAP. Sur les 17 opérateurs ainsi listés, seuls quatre font l'objet d'une présentation détaillée : la Bibliothèque nationale de France, le Centre national d'art et de culture – Georges Pompidou, le Musée du Louvre et le Centre des monuments nationaux.

## **B. PROGRAMME 131 « CRÉATION »**

### **1. Des résultats qui ne sont pas à la hauteur des objectifs**

23 % des indicateurs<sup>1</sup> du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 62 % affichent des résultats moins bons et 15 % sont inexploitable, faute d'un renseignement suffisant des sous-indicateurs.

**Indicateurs de performance du programme 131**

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	2	2	0
Objectif 2	0	3	0
Objectif 3	0	2	1
Objectif 4	1	1	1
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
<b>%</b>	<b>23,08%</b>	<b>61,54%</b>	<b>15,38%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

**Les résultats atteints en matière de performance sont en dessous des prévisions** du projet annuel de performances (PAP) pour 2007 en ce qui concerne deux des quatre indicateurs du programme :

- pour l'objectif n° 2 « Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création », **la part élevée des charges fixes dans les budgets des structures subventionnées** (67 %, alors que la prévision du PAP 2007 s'établit à 53 %) proviendrait, selon le RAP, d'une réévaluation plus conforme à la réalité des coûts ; un tel écart avec la prévision ne manque toutefois pas de surprendre votre rapporteur spécial, même s'il prend bonne note de certaines tendances lourdes (comme l'augmentation des charges de gestion des bâtiments, ou encore des honoraires des avocats) dont la part devrait être mieux appréciée dans l'évolution de cet indicateur ;

- pour l'objectif n° 3, relatif à la fréquentation des lieux culturels subventionnés, si la fréquentation globale du spectacle vivant (2,78 millions) et des arts plastiques (1,64 million) est conforme aux prévisions, la part du public scolaire dans les données de fréquentation (13 % pour le spectacle vivant et 15,34 % pour les arts plastiques) reste en deçà des objectifs. Par ailleurs, les dernières données disponibles sur la fréquentation des institutions consacrées au livre et à la lecture datent de 2005, alors que votre rapporteur spécial s'interroge sur l'absence de sous-indicateur relatif à la part du public scolaire dans ces institutions.

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2007 Prévision PAP 2007 » et « 2007 Réalisation ».

## 2. Exécution budgétaire : un abondement en cours d'exécution lié aux décisions de dégel

L'exécution 2007 a été facilitée par les décisions de « dégel » des crédits prises en cours d'exercice, alors que la programmation budgétaire initiale avait intégré la prise en compte d'une réserve de précaution.

Cette situation a été tout particulièrement favorable aux crédits du programme « Création » (16,8 millions d'euros de crédits « dégelés », auxquels s'ajoute un transfert à hauteur de 6 millions d'euros du programme « Patrimoine »).

Le rapport 2007 du contrôleur budgétaire souligne par ailleurs un point spécifique, au titre des contrôles *a priori* : le versement d'une subvention à la Philharmonie de Paris, laquelle juridiquement ne devrait pas recevoir de subvention d'investissement.

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

#### 1. Appréciation de la performance : des données relativement satisfaisantes

66 % des indicateurs<sup>1</sup> du programme présentent des résultats supérieurs ou égaux à la prévision, 17 % affichent des résultats moins bons et 17 % sont inexploitable.

Indicateurs de performance du programme 224

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	0	0	1
Objectif 2	1	0	0
Objectif 3	2	0	0
Objectif 4	1	0	0
Objectif 5	1	1	0
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
%	66,67%	16,67%	16,67%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

Le petit nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance du programme incite à une certaine **prudence dans l'interprétation des résultats**.

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2007 Prévision PAP 2007 » et « 2007 Réalisation ».

Parmi les points positifs, il convient de relever une **diminution de 5 % des coûts de la fonction soutien par agent** (hors charges immobilières), laquelle aurait toutefois gagné à être mieux explicitée dans le RAP : provient-elle d'une révision des procédures de marchés publics, d'économies de gestion et, si oui, sur quels postes ?

Par ailleurs, un certain retard dans la collecte des données 2007 est à relever pour l'objectif n° 1, mesurant le taux d'insertion dans l'emploi, en adéquation avec leur formation, des diplômés des écoles relevant du ministère de la culture et de la communication, trois ans après la fin de leurs études. Les cibles à atteindre pourraient, par ailleurs, être affinées : par exemple, un taux « *supérieur à 75 %* » dans les écoles d'architecture n'est guère ambitieux au regard des résultats atteints en 2005 (73,3 %) et 2006 (73,5 %).

## **2. Le rattachement des SDAP aux DRAC**

Comme pour les autres programmes de la mission, la levée de la réserve a entraîné un écart de 6,1 millions d'euros entre les prévisions et l'exécution. Par ailleurs, les reports, non pris en compte dans la programmation budgétaire initiale, ont porté sur 3 millions d'euros.

Dans la mesure où ce programme regroupe les fonctions « soutien » du ministère de la culture, votre rapporteur spécial souhaite réaffirmer la **nécessité de poursuivre le rattachement, déjà engagé en termes de procédures, des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) aux DRAC.**

Cette proposition ancienne de votre rapporteur spécial doit permettre de mieux articuler les politiques en matière d'architecture et de patrimoine mises en œuvre par ces deux niveaux déconcentrés, aux missions complémentaires.

### ***D. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »***

#### **1. Une performance en demi-teinte**

La mesure de la performance reflète la **diversité** des actions figurant dans le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » :

- pour le programme 711 « Industries cinématographiques », cinq des neuf indicateurs pouvant être mesurés ont été atteints ou dépassés (soit un taux de 55 %) ; on notera en particulier un **recul du nombre de films français montrés en salle à l'étranger** (310, contre 355 en 2006 et 352 en 2005) ;

- s'agissant du programme 712 « Industries audiovisuelles », seul un des quatre indicateurs mesurables (soit 25 %) a été atteint : un des aspects les plus saillants est la **diminution (80 %) du volume et du montant des aides attribuées aux producteurs indépendants**, par rapport à la production aidée totale, ce que le ministère de la culture et de la communication explique dans le RAP par une montée en puissance des filiales des chaînes de télévision historiques ;

- en ce qui concerne le programme 713 « Soutien à l'expression radiophonique locale », deux des trois indicateurs de performance (soit 67 %) ont été atteints ou dépassés : si 92 % des radios aidées ont bénéficié d'une subvention versée de manière sélective et non automatique, la part de ces subventions sélectives dans l'ensemble de celles versées par le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) n'a atteint que 17,2 %, alors que l'objectif du PAP 2007 était de 18,5 %.

## **2. 2007 : une année de mutations pour le Centre national de la cinématographie et le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale**

Ces résultats en demi-teinte en ce qui concerne la performance ont été obtenus dans un contexte de mutations, tant pour le Centre national de la cinématographie (CNC) que pour le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) :

- le CNC poursuit son évolution vers un soutien accru à l'écriture et au développement, en amont de la production : les aides au développement de programmes audiovisuels ont augmenté de 50 % en 2007 ;

- le 28 février 2007 est entré en vigueur le décret n° 2006-1067 du 25 août 2006 portant réforme de la gestion du FSER, tendant à la fois à une amélioration des circuits d'instruction des dossiers et de versement des subventions, et à une augmentation de la part des subventions accordées de manière sélective.

## MISSION « DÉFENSE »

**MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux**

<b>I. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN PERSPECTIVE</b> .....	129
<b>A. UN RETARD D'INVESTISSEMENT DE L'ORDRE DE 24 MILLIARDS D'EUROS EN 2008 POUR RÉALISER PHYSIQUEMENT LE « MODÈLE D'ARMÉE 2015 »</b> .....	129
1. <i>Un retard d'investissement de l'ordre de 24 milliards d'euros, selon le Livre blanc</i> .....	129
2. <i>Un ordre de grandeur confirmé par l'analyse des principaux équipements « manquants » par rapport au « modèle d'armée 2015 »</i> .....	130
3. <i>Un vieillissement préoccupant du matériel</i> .....	132
<b>B. LE RETARD PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION N'EXPLIQUE QUE LA MOITIÉ DES ÉQUIPEMENTS MANQUANTS</b> .....	132
1. <i>La loi de programmation 1997-2002 : des dépenses inférieures d'environ 13 milliards d'euros aux crédits programmés</i> .....	132
2. <i>La loi de programmation 2003-2008 : des dépenses inférieures de seulement 1,5 à 3 milliards d'euros à la programmation ?</i> .....	133
3. <i>La dérive des coûts de certains programmes depuis 2003</i> .....	137
<b>C. QUELLES CONSÉQUENCES POUR LA FUTURE LOI DE PROGRAMMATION ?</b> .....	139
1. <i>Une diminution de la part des dépenses militaires dans le PIB, malgré un traitement favorable réservé au budget de la Défense</i> .....	139
2. <i>Une enveloppe de 200 milliards d'euros de crédits d'équipement sur les deux prochaines lois de programmation militaire 2009-2014 et 2015-2020</i> .....	140
3. <i>Une contrainte forte : 44 milliards d'euros de restes à payer fin 2007</i> .....	141
4. <i>Vers une réduction de la « bosse programmatique » à 3 milliards d'euros au total sur la période 2009-2011 ?</i> .....	146
5. <i>Quels sont les programmes qui pourraient être revus à la baisse ?</i> .....	147
<b>II. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS</b> .....	149
<b>A. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES</b> .....	149
<b>B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC</b> .....	152
1. <i>Une réduction qui paraît essentiellement provenir de la révision générale des politiques publiques</i> .....	152
2. <i>Une réduction à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre, qui ne paraît pas avoir de conséquences importantes en matière d'effectifs</i> .....	152
<b>III. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007</b> .....	153
<b>A. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2007</b> .....	153
1. <i>Un « taux de succès » global de l'ordre de 64 %, supérieur à celui enregistré en 2006</i> .....	153
2. <i>Parmi les principaux indicateurs, un niveau critique est atteint pour la capacité de transport de l'armée de l'air</i> .....	154

B. LA NON-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE REPORT .....	155
1. <i>L'application à la défense de la norme de dépense ministérielle</i> .....	155
2. <i>Des reports de crédits et des restes à payer toujours importants</i> .....	159
3. <i>L'accentuation de certaines dérives antérieures, défavorables à l'équipement</i> .....	162
C. LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES SUSCITE CERTAINES	
INTERROGATIONS TECHNIQUES .....	162
1. <i>Le montant des autorisations d'engagement</i> .....	162
2. <i>Les coûts complets</i> .....	163
D. L'IMPACT DES DÉPENSES DE LA MISSION « DÉFENSE » SUR LE BESOIN DE	
FINANCEMENT AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT .....	164

## ENTRE EXÉCUTION 2007 ET PROGRAMMATION À L'HORIZON 2020

### I. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN PERSPECTIVE

#### *A. UN RETARD D'INVESTISSEMENT DE L'ORDRE DE 24 MILLIARDS D'EUROS EN 2008 POUR RÉALISER PHYSIQUEMENT LE « MODÈLE D'ARMÉE 2015 »*

##### **1. Un retard d'investissement de l'ordre de 24 milliards d'euros, selon le Livre blanc**

Le récent *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* évalue la « **bosse programmatique** » 2009-2014, c'est à dire les crédits qui seraient nécessaires, en plus des crédits d'équipement habituels – de l'ordre de 15,5 milliards d'euros par an – pour réaliser au cours de la prochaine loi de programmation militaire 2009-2014 le « modèle d'armée 2015 », à **plus de 35 milliards d'euros** (soit 6 milliards d'euros par an de 2009 à 2014), dont **24 milliards d'euros** provenant de la sous-exécution de la programmation 1997-2008.

D'un côté, selon le *Livre blanc*, page 285 : « *La professionnalisation des armées, lancée en 1996, fut assise sur la réalisation d'un modèle d'armée à l'horizon 2015, qui devait être atteint par trois lois de programmation successives. En 2007, le ministère de la Défense estimait que les besoins en équipements à financer pour atteindre ce modèle supposaient, par rapport à la dotation 2008, un surcroît de 6 milliards d'euros annuels en moyenne pendant six ans, à verser à partir de 2009. Ces montants auraient représenté une hausse de 40 % des dépenses annuelles d'études, d'entretien et d'acquisition des équipements, qui s'élèvent en 2008 à 15,6 milliards d'euros* ». Un effort supplémentaire de 6 milliards **d'euros pendant 6 années correspond à une « bosse » de plus de 35 milliards d'euros.**

D'un autre côté, le *Livre blanc*, page 286, évalue les manques de financement à l'origine de la « bosse » au cours des deux seules programmations 1997-2002 et 2003-2008 à **24 milliards d'euros**, conformément au tableau ci-après.

**La « bosse programmatique » pour réaliser le « modèle d'armée 2015 », selon le Livre blanc**

(en milliards d'euros, sur la période 2009-2014)

	« Bosse » cumulée, sur 6 ans	« Bosse » annuelle résultante**
Sous-exécution de la loi de programmation 1997-2002	13	2
Sous-exécution de la loi de programmation 2003-2008	11*	2
<i>Ecart entre LFI et loi de programmation</i>	1	0
<i>Financement du surcoût des OPEX par des crédits d'équipement</i>	1	1
<i>Coûts non prévus (programmes, MCO)</i>	9*	1
Autres	12*	2
<b>Sous-exécution des lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008</b>	<b>24</b>	<b>4</b>
<b>Total général (« bosse programmatique »)</b>	<b>35**</b>	<b>6</b>

\* Montants calculés par différence par vos rapporteurs spéciaux. \*\* Montants calculés par vos rapporteurs spéciaux.

Source : d'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008

**La « bosse », d'un montant analogue (plus de 10 milliards d'euros) pour chaque loi de programmation, serait cependant d'une nature différente :**

- la non-réalisation de la loi de programmation 1997-2002 proviendrait très majoritairement de **dépenses** inférieures à la programmation, comme on le verra ci-après ;

- la non-réalisation de la loi de programmation 2002-2008 proviendrait en revanche très majoritairement de **dérives de coût**, empêchant d'atteindre les objectifs physiques, alors que les objectifs en termes de moyens financiers le sont à peu près.

Compte tenu du montant global de la programmation (de l'ordre de 90 milliards d'euros dans chaque cas), les 24 milliards d'euros de sous-exécution de la période 1997-2008 correspondent à **une sous-exécution physique du « modèle d'armée 2015 » de l'ordre de 13 %**.

**2. Un ordre de grandeur confirmé par l'analyse des principaux équipements « manquants » par rapport au « modèle d'armée 2015 »**

**Cet ordre de grandeur d'un retard d'équipement de 24 milliards d'euros, pour une « bosse » totale de 35 milliards d'euros, est confirmé par la comparaison des équipements actuels et de ceux prévus pour 2015 par la loi de programmation militaire 1997-2002, qui définissait le « modèle d'armée 2015 ».**

On peut mentionner, en particulier, **deux grands programmes** ayant, en 2008, **un grand nombre d'unités restant à acquérir** pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » tel que défini par la loi de programmation militaire 1997-2002 :

- le Rafale, dont 200 unités devaient avoir été livrées (dont 60 dans leur version Marine, et 140 dans leur version Air)<sup>1</sup>, alors que, selon les prévisions actuelles, seulement 68 Rafale (dont 26 dans leur version Marine et 42 dans leur version Air) devraient avoir été livrés en 2008<sup>2</sup> (soit un manque de l'ordre de 130 appareils) ;

- les 52 « avions de transport modernes » évoqués par la loi de programmation militaire 1997-2002, correspondant à l'A400M, dont 50 exemplaires sont commandés, mais qui devraient être livrés de 2009 à 2019<sup>3</sup>.

A titre illustratif, vos rapporteurs spéciaux se sont efforcés de calculer le coût global que représenterait l'acquisition des principales unités manquantes pour **ces deux programmes**. Ils parviennent à un coût de l'ordre de **20 milliards d'euros**, soit plus de la moitié de la « bosse » indiquée par le *Livre blanc*.

**Le tiers de la « bosse » paraît provenir du retard du programme Rafale**, dont environ 130 unités devraient être acquises de 2009 à 2015 pour atteindre les objectifs du « modèle d'armée 2015 », pour un coût global de l'ordre de 12 milliards d'euros.

**Une tentative de décomposition de la « bosse programmatique » pour deux des principaux programmes**

*(en millions d'euros et en milliards d'euros)*

	<b>Nombre d'unités restant à acquérir pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » (hypothèse) (1)</b>	<b>Coût unitaire (hypothèse) (millions d'euros)</b>	<b>Coût total des unités restant à acquérir pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » (milliards d'euros)</b>
Rafale	130	90	11,7
Avions de transport	50	[120]	6 (2)
<b>Total</b>			<b>Env. 20</b>

(1) L'imprécision du « modèle d'armée 2015 » tel que défini par la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 ne permet de retenir que des ordres de grandeur.

(2) Source : projet annuel de performances pour 2008.

Sources : *calculs de vos rapporteurs spéciaux*

<sup>1</sup> Sources : loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 ; avis n° 89 (1996-1997) de notre collègue Hubert Falco, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 1997.

<sup>2</sup> Source : projet annuel de performances pour 2008.

<sup>3</sup> Source : projet annuel de performances pour 2008.

### 3. Un vieillissement préoccupant du matériel

Il découle de ces retards d'investissement **un vieillissement préoccupant du matériel**, dont le « record » est détenu par les avions ravitailleurs, qui ont en moyenne 45 ans, les autres matériels particulièrement anciens (âgés d'une trentaine d'années) concernant :

- l'aéromobilité : hélicoptères de manœuvre et avions de transport tactique (C130 Hercules et C160 Transall), devant être remplacés respectivement par l'hélicoptère NH90 et l'A400M ;

- les blindés légers de l'armée de terre : véhicules de l'avant blindé (VAB) et blindés chenillés légers AMX 10 P, ces derniers devant être remplacés par le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI).

#### L'âge moyen des principaux matériels

(en années)

	Age moyen
Avions ravitailleurs	45
Hélicoptères de manœuvre (Puma, Cougar, Lynx, SuperFrelon)	30
Véhicules de l'avant blindés	28
Avions de transport tactique (C 160 et C 130)	28
Véhicules blindés d'infanterie AMX10P et VBCI (41 livrés en 2008)	26
Pétroliers-ravitailleurs (coque unique = hors norme 2008)	24
Blindés roue-canon (AMX 10 RC)	23
Frégates de combat	21
Véhicules tactiques (Peugeot P4)	20
Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) type Rubis	20
Poids lourds (TRM 10000, VTL)	20
Avions de chasse (hors Rafale)	20
Artillerie	18
Avions de détection aéroportée (AWACS)	17
Avions de patrouille maritime Atlantique 2	15

Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008

### **B. LE RETARD PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION N'EXPLIQUE QUE LA MOITIÉ DES ÉQUIPEMENTS MANQUANTS**

#### **1. La loi de programmation 1997-2002 : des dépenses inférieures d'environ 13 milliards d'euros aux crédits programmés**

Dans le cas de la loi de programmation **1997-2002**, notre ancien collègue Maurice Blin<sup>1</sup>, alors rapporteur spécial des crédits d'équipement de la mission « Défense », évaluait dès 2002 l'écart cumulé de dépenses par rapport à la version initiale de la loi, à **8,64 milliards d'euros** de 2002,

<sup>1</sup> Rapport général n° 68 (2002-2003).

auxquels il fallait ajouter des crédits qui auraient dû s'ajouter à la programmation, mais qui s'y étaient en partie substitués, telles celles relatives au budget de la recherche civile et du développement (BCRD).

La Cour des comptes, de son côté, a toujours considéré que le niveau insuffisant des dépenses (et non de crédits d'équipement souvent non dépensés et détournés sur d'autres lignes) équivalait à une annuité de programmation soit un chiffre très proche de celui retenu par le *Livre blanc*.

Au total, le retard de dépenses par rapport à la programmation 1997-2002 est de l'ordre de **13 milliards d'euros**.

### La sous-exécution financière de la loi de programmation militaire 1997-2003

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
LPM 1997-2002	14 265	14 265	14 265	14 265	14 265	14 265	85 590
Revue de programmes (RDP)			13 604	13 604	13 604	13 604	54 416
LFI	14 283	12 965	13 696	13 003	12 871	12 274	79 092
Exécution (LFE)	13 417	12 246	12 291	12 325	12 177	12 127	74 583
Budget civil de recherche et de développement (BCRD)	322	80	143	235	193	191	1 164
Sommes versées à la Polynésie au titre des conventions passées, hors loi de programmation, entre le territoire et l'Etat	23	40	67	103	116	92	441
LFI-BCRD-Polynésie-LPM/RDP	-327	-1 420	-1 -779	-1 600	-1 703	-2 274	-8 103
LFE-BCRD-Polynésie-LPM/RDP	-1 193	-2 139	-1 523	-1 618	-1 736	-1 760	-9 969
<b>LFE-BCRD-Polynésie-LPM</b>	<b>-1 193</b>	<b>-2 139</b>	<b>-2 184</b>	<b>-2 278</b>	<b>-2 397</b>	<b>-2 421</b>	<b>-12 612</b>

Source : ministère de la défense

## 2. La loi de programmation 2003-2008 : des dépenses inférieures de seulement 1,5 à 3 milliards d'euros à la programmation ?

On a vu que, selon le *Livre blanc*, la loi de programmation 2003-2008 correspond à environ la moitié du retard pris pour la réalisation physique du modèle d'armée 2015 (11 milliards d'euros<sup>1</sup>, sur un total de 24 milliards d'euros). **Paradoxalement, d'un point de vue strictement financier, il ne paraît manquer que de 1,5 à 3 milliards d'euros par rapport aux dépenses prévues par la programmation.** Ce paradoxe s'explique par le fait que,

<sup>1</sup> Montant déduit par vos rapporteurs spéciaux des autres chiffres indiqués par le *Livre blanc* (cf. supra).

contrairement à la loi de programmation 1997-2002, **la loi de programmation 2003-2008 s'est surtout caractérisée par des dérives de coûts.**

Le tableau ci-après dresse un bilan **purement financier** de la loi de programmation 2003-2008.

Le *Livre blanc* évalue la **différence de crédits entre la loi de programmation et la loi de finances initiale** à 1 milliard d'euros sur la période 2003-2008, ce qui sous-estime peut-être la réalité. Le manque de crédits paraît plutôt devoir être évalué à **1,5 milliard d'euros**, répartis entre :

- le fait que les « annuités LPM » sont indexées par le gouvernement au taux de 1,5 %, alors que la loi de programmation militaire prévoit une indexation sur l'inflation (ce qui correspond à un manque de crédits cumulé de 0,5 milliard d'euros si l'inflation est bien de 2,9 % en 2008, comme le prévoit actuellement le consensus des conjuncturistes) ;

- la politique de maîtrise des dépenses publiques, qui a conduit, depuis 2005, à une réduction des crédits de 0,2 % chaque année sur l'ensemble du budget de la défense, pensions comprises (soit un manque de crédits cumulé de 0,5 milliard d'euros) ;

- le fait que les crédits inscrits en loi de finances initiale sont inférieurs aux « annuités LPM » ainsi calculées par le gouvernement (soit un manque de crédits cumulé là encore de 0,5 milliard d'euros).

**Le « bourrage », c'est-à-dire l'affectation d'une partie de l'« enveloppe LPM » à des dépenses qui n'en relèvent pas a priori, réduit encore les crédits disponibles.** Cette notion correspond essentiellement au programme 191 « Recherche duale » (ex-budget civil de recherche et de développement, BCRD), au bénéfice principalement du CNES. L'ambiguïté de la rédaction de la loi de programmation militaire 2003-2008<sup>1</sup> ne permet pas de déterminer si les annuités qu'elle prévoit s'entendent hors recherche duale. Le gouvernement a fait le choix de considérer que tel n'était pas le cas. Ces dépenses s'élevant à environ 0,2 milliard d'euros par an, les « bourrages » réduisent d'environ 1,3 milliard d'euros sur 6 ans les crédits disponibles pour les dépenses entrant explicitement dans le champ de la loi de programmation. Ainsi, si la consommation des crédits affichée par le gouvernement, qui comprend les « bourrages », est quasiment égale aux crédits de loi de finances initiale (avec un manque cumulé de seulement 0,2 milliard d'euros sur la période), si l'on considère que les « bourrages » ne relèvent pas de la loi de programmation militaire, **l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution correspond à une sous-consommation de plus de 1,5 milliard d'euros.**

Les transferts vers le CEA, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an, qui financent en particulier certains programmes liés à la dissuasion nucléaire

---

<sup>1</sup> « Au-delà de 2003, la part du budget civil de recherche qui relève de la défense et les charges afférentes à la restructuration de la direction des constructions navales, à l'exclusion de la recapitalisation, seront évoquées dans le cadre des discussions budgétaires annuelles. »

– et qui ont été reclassés en dépenses en 2008 –, relèvent en revanche incontestablement de la loi de programmation militaire.

Cette légère sous-exécution de la loi de programmation militaire provient en partie du mode de financement des opérations extérieures (OPEX). En effet, les OPEX font l'objet d'une forte sous-budgétisation en loi de finances, et sont financées par des annulations de crédits d'équipement. De 2003 à 2007, les « *surcoûts OPEX financés par des crédits d'équipement* » ont été, selon le *Livre blanc*, de 0,9 milliard d'euros.

**Au total, la sous-exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008 pourrait être de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, voire 3 milliards d'euros si l'on considère que les « bourrages » n'ont pas vocation à être financés par l'« enveloppe LPM ».**

L'exécution financière de la loi de programmation militaire 2003-2008

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>La détermination de l'enveloppe prévue par la LPM :</b>							
Annuité LPM en euros 2003 (montants figurant dans la LPM)	13,7	14,6	14,7	14,8	15	15,1	87,9
Ce qu'aurait été une indexation sur l'inflation (prévue par la LPM)	13,7	14,8	15,2	15,6	15,9	16,5*	91,8
Annuité LPM effectivement retenue par le gouvernement (indexation de 1,5 % par an)	13,7	14,8	15,2	15,5	15,9	16,2	91,3
<b>Ecart par rapport à une indexation sur l'inflation</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>
Annualité LOPSI	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,9
CP assurant la neutralité fiscale (TVA) du changement de statut de DCN		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6
<b>Abattement de 0,2 % sur l'ensemble du budget de la défense, pensions comprises</b>			<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>
Transferts TV/TIII							
2003	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0	0	-0,4
2004	0	0	0	0	0	0	-0,1
2005	0	0	0	0	0	0	0
Consolidation	0	0	0	0	-0,2	-0,2	-0,4
<b>Enveloppe prévue par la LPM, selon le gouvernement</b>	<b>13,6</b>	<b>14,9</b>	<b>15,2</b>	<b>15,7</b>	<b>15,9</b>	<b>16,3</b>	<b>91,7</b>
<b>La loi de finances initiale :</b>							
LFI	13,6	14,8	15,1	15,5	15,9	16	90,7
<b>Ecart de l'enveloppe LPM (telle qu'évaluée par le gouvernement) et de la LFI</b>	<b>-0,1</b>	<b>0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>
<b>L'exécution :</b>							
Dépenses qui ne relèvent pas <i>a priori</i> de la LPM (« bourrage ») :							
<i>Recherche duale (ex-BCRD), au bénéfice du CNES</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,2
<i>Restructuration de DCN (volet social)</i>	0	0,1	0	0	0	0	0,2
	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	1,3
<b>Consommation (transferts CEA compris) :</b>							
Consommation dont « bourrage » ci-avant	13,3	13,8	15,7	16	15,7	16	90,5
Ecart entre consommation y c « bourrages » et LFI	-0,3	-1	0,6	0,6	-0,2	0**	-0,2
Consommation hors « bourrage » ci-avant	13,1	13,5	15,5	15,8	15,5	15,8**	89,2
<b>Ecart entre consommation hors « bourrages » et LFI</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,2**</b>	<b>-1,6</b>
<b>Ecart entre consommation hors « bourrages » et loi de programmation militaire indexée sur l'inflation</b>							<b>-3,3</b>

\* Hypothèse d'inflation de 2,9 % en 2008 (Consensus Forecasts, juin 2008). \*\* Prévision.

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après la Cour des comptes et le ministère de la défense

### 3. La dérive des coûts de certains programmes depuis 2003

Si l'enveloppe financière de la loi de programmation militaire a été assez correctement respectée tant en prévision qu'en exécution au cours des années 2003-2008, le gonflement d'environ 9 milliards d'euros<sup>1</sup> de la bosse programmatique au cours de cette période a pour cause principale le décalage croissant entre le coût réel d'une programmation des équipements arrêtée en termes physiques lors du vote des lois de programmation et son évaluation financière initiale, au mieux indexée au rythme de l'inflation.

*a) Les moyens de contrôle du Parlement sont insuffisants, ce qui motive l'amendement proposé par vos rapporteurs spéciaux au présent projet de loi de règlement*

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater que **les moyens de contrôle par le Parlement des coûts des principaux programmes d'armement sont encore aujourd'hui insuffisants.**

Ils avaient essayé d'y parer grâce à l'article 104 de la loi n° 2006 1666 du 21 décembre 2006 de finances initiale pour 2007, adopté par le Sénat à leur initiative. On rappelle que, selon cet article, « *lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite en loi de finances de l'année, le ministère de la défense informe le Parlement de l'évaluation du coût global du programme d'armement et de l'échéancier prévisionnel de sa réalisation dès qu'ils sont arrêtés* ».

Cet article ne porte que sur l'avenir et **ne s'applique pas aux principaux programmes en cours.**

C'est pourquoi **vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement au présent projet de loi de règlement, modifiant l'article 104 de la loi de finances initiale pour 2007, afin de prévoir qu'est communiqué chaque année au Parlement l'échéancier remis à jour des principaux programmes d'armement.**

*b) Les dérives de coût constatées*

Pour ce qui est du coût **global** des programmes, le tableau ci-après montre, sur la période 2003-2007, une dérive du coût de 8 programmes, pour un montant global de « seulement » **1,5 milliard d'euros**, dont environ la **moitié** pour des programmes relatifs à la dissuasion nucléaire, et 300 millions d'euros pour le Rafale et l'A400M.

---

<sup>1</sup> Montant déduit par vos rapporteurs spéciaux des autres chiffres indiqués par le Livre blanc (cf. supra).

**Le coût des principaux programmes : prévision et exécution (2003-2007)**

(en millions d'euros de 2003)

<b>Programme</b>	<b>Dotation LPM</b>	<b>Dotation LFI</b>	<b>Exécution constatée</b>	<b>Exécuté LFI</b>	<b>Exécuté LPM</b>
SNLE NG et son environnement	1 714	1 785	2 054	269	340
Missile MSBS M51	2 460	2 677	2 795	117	334
FSAF (Famille de systèmes sol-air futurs)	594	751	844	92	250
RAFALE	6 835	6 778	7 026	248	192
A 400 M (avion de transport futur)	1 025	1 139	1 149	10	123
SCCOA étape 3 (Système de commandement et de conduite des opérations aériennes)	0	135	91	-44	91
SUPER ETENDARD Standard 5	0	113	84	-29	84
Mirage 2000 N - K3	0	96	80	-16	80
<b>Total des principaux programmes présentant des surcoûts par rapport à la LPM</b>	<b>12 628</b>	<b>13 475</b>	<b>14 122</b>	<b>647</b>	<b>1 494</b>
LRM NG	108	39	29	-10	-80
MIDS	122	33	19	-14	-103
Valorisation 155 AU F1	159	78	55	-23	-104
Torpille MU 90	167	140	59	-80	-108
MARTHA étape2	168	84	56	-28	-112
LECLERC char	925	968	809	-159	-116
COUGAR : Rénovation	150	27	0	-27	-150
Syracuse III	1 192	1 145	1 030	-115	-162
FREMM (Frégates multi-missions)	978	413	761	349	-217
TIGRE : Hélicoptère HAP/HAD	1 036	887	814	-73	-222
Deuxième porte-avions (PA2)	402	182	163	-19	-239
HELIOS II	405	288	162	-126	-244
Valorisation ROLAND	265	37	18	-19	-247
Frégate de défense aérienne HORIZON	1 149	911	837	-74	-312
NH 90	663	640	306	-335	-357
Système de commandement et de conduite des opérations aériennes SCCOA étape 3	739	500	365	-135	-374
SNA Barracuda	861	512	382	-130	-479
<b>Total des principaux programmes présentant des coûts inférieurs à ceux prévus par la LPM</b>	<b>9 490</b>	<b>6 882</b>	<b>5 864</b>	<b>-1 018</b>	<b>-3 626</b>
<b>Total général</b>	<b>22 118</b>	<b>20 357</b>	<b>19 986</b>	<b>-371</b>	<b>-2 132</b>

Source : données transmises par le ministère de la défense à vos rapporteurs spéciaux

**Le montant global des coûts non prévus étant de l'ordre de 9 milliards d'euros selon le Livre blanc<sup>1</sup>, cette augmentation semble donc essentiellement provenir de l'augmentation des coûts unitaires des différents programmes.**

<sup>1</sup> Montant déduit par vos rapporteurs spéciaux des autres chiffres indiqués par le Livre blanc (cf. supra).

Vos rapporteurs spéciaux ne disposent pas de données précises à ce sujet. Cependant, le retard du programme Rafale paraît s'être accompagné d'une certaine dérive des coûts. On rappelle que les lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008 prévoyaient que 200 appareils auraient été livrés en 2015. La programmation 2003-2008 supposait que le nombre d'appareils ayant été livrés en 2008 serait de 60 pour la version « Air » et 29 pour la version « Marine », soit 89 au total<sup>1</sup>. Selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de la discussion du présent projet de loi de règlement, on estimait alors que le programme « Rafale » devait coûter globalement 6,8 milliards d'euros de 2003 à 2007, soit (si l'on exclut le coût de 2008) un coût unitaire d'environ 75 millions d'euros par appareil. Comme le montre le tableau ci-avant, le coût a été de 7 milliards d'euros de 2003 à 2007. Comme, par ailleurs, le nombre d'appareils devant avoir été livrés en 2008 est de seulement 68, cela correspond à un coût unitaire de l'ordre de 100 millions d'euros.

### **C. QUELLES CONSÉQUENCES POUR LA FUTURE LOI DE PROGRAMMATION ?**

Vos rapporteurs spéciaux, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement des comptes, ont souhaité mettre en perspective les restes à payer de la mission « Défense », de 44 milliards d'euros fin 2007, et la programmation des dépenses militaires.

Comme on l'a indiqué, selon le *Livre blanc*, il faudrait environ 35 milliards d'euros (dont 24 milliards d'euros de retard d'investissement sur les deux dernières lois de programmation) de dépenses supplémentaires en 2009-2014 pour réaliser physiquement le « modèle d'armée 2015 ». Si l'on voulait respecter physiquement cette programmation, il en découlerait donc une « bosse » de dépenses, de l'ordre de 6 milliards d'euros par an pendant 6 ans.

Comme cela ne paraît pas budgétairement possible, l'élaboration du prochain projet de loi de programmation, qui aurait dû permettre d'atteindre le « modèle d'armée 2015 », est donc l'occasion d'un « **moment de vérité budgétaire** ». Pour la première fois, le gouvernement reconnaît l'importance de l'écart entre la programmation et l'exécution « physique ».

#### **1. Une diminution de la part des dépenses militaires dans le PIB, malgré un traitement favorable réservé au budget de la Défense**

Le programme de stabilité 2009-2012 prévoit que les dépenses publiques augmenteront en volume de 1,1 % par an d'ici à 2012. Dans le cas

---

<sup>1</sup> Source : rapport n° 117 (2002-2003) de notre ancien collègue Serge Vinçon, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur la programmation 2003-2008.

de l'Etat, il est prévu de retenir une norme de stabilisation des dépenses en volume, sur un périmètre élargi, en particulier aux prélèvements sur recettes. Comme les dépenses de pensions et la charge de la dette doivent augmenter, cet objectif ne peut être atteint que grâce à une norme « zéro valeur » pour les autres dépenses de l'Etat.

**Dans ce cadre, le Président de la République a fait connaître dans son discours du 17 juin 2008 le traitement spécifique qu'il entend proposer au Parlement pour le budget de la Défense :**

*« (...) je m'engage à consacrer 377 milliards d'euros d'ici 2020 à nos armées **dont 200 milliards d'euros pour les équipements**. Le budget de la défense ne baissera pas, l'inflation sera compensée, et le budget progressera dès 2012, donc pendant mon mandat ».*

En conséquence, **de 2009 à 2011 inclus, les dépenses militaires devraient augmenter au même rythme que les dépenses de l'Etat (stabilisation en volume), ce qui est plus favorable que les autres dépenses hors pensions et charge de la dette (stabilisation en valeur)**. A partir de **2012** et jusqu'en **2020**, les dépenses militaires augmenteraient de **1% en volume**.

Au total, la part des dépenses militaires dans le PIB doit passer de 2,3 % en 2008 à « *environ 2 % du PIB en 2020* ». En effet, les dépenses militaires augmenteraient nettement moins vite que le PIB (moins de 1 % en moyenne). On calcule qu'avec une hypothèse de croissance du PIB potentiel de 2 %, la part des dépenses militaires dans le PIB serait exactement de 2 % en 2020. En revanche, dès l'année suivante le taux passerait symboliquement sous la barre des 2 %.

## **2. Une enveloppe de 200 milliards d'euros de crédits d'équipement sur les deux prochaines lois de programmation militaire 2009-2014 et 2015-2020**

**Le Président de la République s'est engagé sur le respect d'une enveloppe globale de 200 milliards d'euros de crédits d'équipement sur douze ans.**

Vos rapporteurs spéciaux ont tenté d'analyser la cohérence de cette proposition avec les analyses du *Livre blanc*, à partir d'un **exercice de simulation** qui n'a qu'une valeur **didactique**.

Le respect de l'objectif de 200 milliards d'euros et l'obtention d'un montant de 18 milliards d'euros de dépenses d'équipement en fin de période, prévus par le *Livre blanc*, impliqueront une assez forte réduction des dépenses de fonctionnement au cours de la prochaine loi de programmation militaire, permise par la RGPP et l'évolution des contrats opérationnels des armées.

**Evolution de la mission « Défense »**

(en milliards d'euros)

Années	Taux de croissance	Budget total	Budget d'investissement	Cumul investissement	Budget de fonctionnement
2009	0 %	30,2	14,8	94,9	15,4
2010	0 %	30,2	15,2		15,0
2011	0 %	30,2	15,6		14,6
2012	1 %	30,5	16,0		14,5
2013	1 %	30,8	16,4		14,4
2014	1 %	31,1	16,9		14,2
2015	1 %	31,4	17,1	105,4	14,3
2016	1 %	31,7	17,3		14,4
2017	1 %	32,1	17,5		14,6
2018	1 %	32,4	17,6		14,7
2019	1 %	32,7	17,8		14,9
2020	1 %	33,0	18,0		15,0
<b>Total 2009-2020</b>		<b>376,4</b>		<b>200,3</b>	

Ce tableau n'a qu'une valeur didactique. En particulier, le chaînage annuel a été fait sur la base d'une hypothèse conventionnelle.

Le périmètre est la mission « Défense » hors pensions.

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux.

**3. Une contrainte forte : 44 milliards d'euros de restes à payer fin 2007**

Les restes à payer, c'est-à-dire les sommes restant à payer sur les engagements effectifs de crédits, étaient fin 2007 de **44 milliards d'euros**, soit pratiquement l'équivalent de trois annuités de la LPM en cours, dont 34 milliards d'euros pour le programme 146 « équipement des forces ».

Il s'agit d'une **contrainte forte** pour les prochaines années.

Cette contrainte a légèrement diminué en 2007 dans la mesure où les crédits effectivement consommés ont été supérieurs de 750 millions d'euros aux autorisations d'engagement engagées, comme le montre le tableau suivant.

**L'évolution des restes à payer**

(en millions d'euros)

	Programme 144	Programme 178	Programme 212	Programme 146	Total mission
<b>Restes à payer fin 2008</b>	1 444,9	6 596,8	1 629,7	35 092	44 763,4
<b>A ajouter AE engagées en 2007</b>	1 730,2	22 049,5	3 136,	9 185,1	36 100,8
<b>A retrancher CP consommés en 2007</b>	- 1 649,1	- 21 903,7	- 3 099,3	- 10 195,8	- 36 847,8
<b>Restes à payer fin 2007</b>	1 526,1	6 742,6	1 666,3	34 081,4	44 016,4

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux.

Ces restes à payer se répartissent de la façon suivante entre les différentes actions de la mission « Défense » :

**Les restes à payer (fin 2007)**

(en milliards d'euros)

<b>Programme/action</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Montant</b>
<b>P144</b>	<b>Environnement et prospective de la politique de défense</b>	
0	Non identifiée	0
1	Analyse stratégique	5
2	Prospective des systèmes de force	39
3	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	51
4	Maintien des capacités technologiques et industrielles	1 427
5	Soutien aux exportations	1
6	Diplomatie de défense	2
<b>TOTAL</b>		<b>1 526</b>
<b>P146</b>	<b>Equipped des forces</b>	
0	Non identifiée	752
6	Dissuasion	4 920
7	Commandement et maîtrise de l'information	3 061
8	Projection mobilité soutien	7 587
9	Engagement et combat	14 958
10	Protection et sauvegarde	2 518
11	Préparation et conduite des opérations d'armement	188
12	Parts étrangères et programmes civils	98
<b>TOTAL</b>		<b>34 081</b>
<b>P178</b>	<b>Préparation et emploi des forces</b>	
0	Non identifiée	27
1	Planification des moyens et conduite des opérations	157
2	Préparation des forces terrestres	1 532
3	Préparation des forces navales	2 051
4	Préparation des forces aériennes	2 808
5	Logistique interarmées	131
6	Surcoûts liés aux OPEX	37
7	Surcoûts liés aux OPINT	0
<b>TOTAL</b>		<b>6 743</b>
<b>P212</b>	<b>Soutien de la politique de défense</b>	
0	Non identifiée	5
1	Direction et pilotage	18
2	Fonction de contrôle	0
3	Gestion centrale	441
4	Politique immobilière	1 091
5	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	106
6	Action sociale	5
<b>TOTAL</b>		<b>1 666</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>44 016</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2007

Il est apparu intéressant à vos rapporteurs spéciaux d'étudier plus précisément **l'échéancier prévisionnel de ces restes à payer**. Ils constatent avec satisfaction que **cet échéancier est cette année disponible, sous-action par sous-action, pour les trois années à venir**.

**Ils regrettent cependant qu'aucune totalisation n'apparaisse dans le rapport annuel de performances.**

**Ils l'ont donc établie pour le programme 146 « Equipement »**. Les résultats obtenus apparaissent dans le tableau suivant, pour l'ensemble du programme et des actions, ainsi que pour les sous-actions d'au moins 250 millions d'euros de reste à payer.

L'échéancier prévisionnel des restes à payer

(en millions d'euros)

	Pour mémoire : paiements effectifs			Paiements prévisionnels				
	Paiements effectués avant 2006 hors CEA	Paiements 2006 hors CEA	Paiements 2007	paiements 2008	paiements 2009	Paiements 2010	paiements ultérieurs	TOTAL (restes à payer fin 2007)
<b>Total PROGRAMME 146 hors soutien</b>	<b>102 189,5</b>	<b>8 287,2</b>	<b>9 108,6</b>	<b>9 258,6</b>	<b>7 778,1</b>	<b>5 491,4</b>	<b>11 935,6</b>	<b>34 463,7</b>
<b>Total Action 1 Eqt composante interarmées hors soutien</b>	<b>25 472,3</b>	<b>1 516,9</b>	<b>1 877,8</b>	<b>1 581,6</b>	<b>1 534,5</b>	<b>929,1</b>	<b>772,4</b>	<b>4 817,6</b>
01-12 : SA Dissuasion - M51	4 664,6	632,9	801,2	602,0	855,9	592,4	594,2	2 644,4
01-11 : SA Dissuasion ASMP/A	965,5	105,6	178,3	207,3	155,2	156,5	70,3	589,2
01-16 : SA C4ISR - SYRACUSE III	941,7	200,3	299,2	167,5	146,8	62,8	30,2	407,2
01-18 : SA C4ISR - (autres)	4 094,0	138,7	165,4	192,0	134,2	45,7	22,7	394,5
01-13 : SA Dissuasion (Autres)	11 832,9	163,6	234,5	209,0	86,1	23,6	24,0	342,6
<b>Total Action 2 Eqt des forces terrestres hors soutien</b>	<b>17 346,4</b>	<b>1 581,6</b>	<b>1 639,8</b>	<b>2 054,5</b>	<b>1 551,3</b>	<b>774,9</b>	<b>1 481,9</b>	<b>5 862,5</b>
02-22 : SA Aéromobilité TIGRE	2 071,4	146,6	160,9	396,3	214,9	177,2	748,4	1 536,8
02-27 : SA Combat débarqué VBCI	181,8	62,1	73,9	294,5	158,9	37,0	0,1	490,5
02-21 : SA Aéromobilité (NH 90)	592,0	22,8	17,4	70,4	101,5	81,4	207,8	461,0
02-29 : SA Défense sol air FSAF	555,4	205,5	240,5	231,8	166,6	25,2	0,0	423,6
02-36 : SA SA SysI Info Comm autres (SIR1 ATLAS Valo RITA)	2 720,2	255,7	223,7	218,8	143,4	36,1	21,6	419,9
02-32 : SA Frappe ds profondeur (Caesar, obus anti-char et autres)	585,5	128,9	113,8	101,5	114,1	93,7	87,9	397,2
02-28 : SA Combat débarqué (VAB Eryx autres)	1 552,6	170,1	175,4	81,5	89,4	63,8	85,8	320,5
02-25 : SA Combat embarqué (Rénovation AMX , VBL)	526,3	94,3	148,9	100,8	103,0	69,2	45,8	318,8
02-24 : SA Combat embarqué (LECLERC)	3 750,2	135,6	127,0	112,0	54,8	33,4	105,3	305,5

	Pour mémoire : paiements effectifs			Paiements prévisionnels				
	Paiements effectués avant 2006 hors CEA	Paiements 2006 hors CEA	Paiements 2007	paiements 2008	paiements 2009	Paiements 2010	paiements ultérieurs	TOTAL (restes à payer fin 2007)
<b>Total Action 3 Eqt des forces navales hors soutien</b>	<b>23 003,6</b>	<b>2 391,1</b>	<b>2 094,7</b>	<b>2 939,6</b>	<b>2 520,9</b>	<b>1 898,4</b>	<b>4 072,8</b>	<b>11 431,7</b>
03-54 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (Fremm)	57,0	403,6	332,2	757,8	810,6	651,7	1 880,8	4 100,9
03-53 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (Barracuda)	274,3	29,6	100,2	272,7	331,8	359,5	902,2	1 866,3
03-46 : SA Action contre la terre depuis la mer (Rafale)	3 825,9	584,7	424,2	371,7	303,6	208,5	213,9	1 097,6
03-50 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (NH 90)	567,0	26,1	34,0	144,6	171,1	191,4	463,3	970,4
03-42 : SA Dissuasion SNLE NG	8 240,1	653,5	510,6	479,0	257,6	104,0	32,3	872,9
03-49 : SA Action contre la terre depuis la mer (autres)	1 126,3	75,1	95,5	151,6	127,7	118,4	338,7	736,4
03-58 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (ATL 2 etautres)	3 178,2	107,9	120,3	122,3	95,7	78,8	77,5	374,3
03-43 : SA Dissuasion Forces navales	261,3	97,2	112,8	158,1	99,6	60,2	44,1	362,0
03-56 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (Horizon)	1 576,6	44,9	37,9	173,9	100,7	0,0	0,0	274,5
03-62 : SA Mobilité et déploiement (C4ISR naval autres)	1 604,5	87,8	76,8	92,9	79,4	44,3	45,8	262,3
<b>Total Action 4 Eqt des forces aériennes hors soutien</b>	<b>33 174,9</b>	<b>2 527,8</b>	<b>2 376,3</b>	<b>2 301,8</b>	<b>1 958,5</b>	<b>1 727,8</b>	<b>5 483,4</b>	<b>11 471,5</b>
04-67 : SA Projection de forces (A400M)	576,8	276,6	369,4	461,1	426,2	663,8	3 891,7	5 442,8
04-69 : SA Frappes dans la profondeur (RAFALE)	9 728,5	1 363,8	1 179,5	1 082,2	888,7	571,9	558,6	3 101,4
04-79 : SA Sûreté du domaine aérien et spatial (FSAF)	139,2	53,1	60,7	50,7	129,0	170,1	441,1	790,9
04-84 : SA Autres opérations d'armement des forces aériennes)	9 719,8	269,4	266,3	220,0	133,5	96,0	124,8	574,2
04-77 : SA Sûreté du domaine aérien et spatial (SCCOA)	1 123,5	123,7	108,4	120,5	99,0	63,3	109,2	391,9
04-78 : SA Sûreté du domaine aérien et spatial (MICA)	931,6	70,9	107,6	58,9	45,3	36,3	109,4	249,8
<b>Total Action 5 préparation et conduite des opérations d'armement</b>	<b>3 192,3</b>	<b>277,7</b>	<b>1 120,7</b>	<b>381,2</b>	<b>212,9</b>	<b>161,4</b>	<b>125,0</b>	<b>880,5</b>
05-90 : SA nucléaire simulation sécurité et matière		7,9	895,6	237,6	149,3	154,1	34,6	575,7

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après le rapport annuel de performances

**Ainsi les restes à payer dépassent le milliard d'euros pour sept programmes majeurs, pour un total de 19,8 milliards d'euros (M51, Barracuda, Rafale air, Rafale marine, Tigre, FREMM, A 400M).**

Encore faut-il rappeler qu'il ne s'agit ici que des engagements fermes liant l'Etat avec les industriels, et non du coût total à venir des programmes.

#### **4. Vers une réduction de la « bosse programmatique » à 3 milliards d'euros au total sur la période 2009-2011 ?**

Le montant des « restes à payer » sur engagements fermes ne pourra pas être réduit sensiblement d'ici la fin 2008 : ils représenteraient alors **un peu moins de la moitié des crédits disponibles pour l'équipement<sup>1</sup>**, soit **44 milliards sur environ 95 milliards d'euros** au titre de la prochaine loi de programmation militaire. **Le problème aujourd'hui posé est donc de déterminer l'utilisation des 50 milliards d'euros restants**, eu égard à l'existence d'un retard d'investissement de 24 milliards d'euros, à la nécessité de financer les tranches suivantes de programmes arrivant au stade de l'industrialisation et à la nécessité de faire place à de nouveaux programmes correspondant aux orientations définies dans le *Livre blanc*, notamment dans le domaine spatial.

Il est évidemment prématuré pour vos rapporteurs spéciaux de se prononcer sur ces orientations. Ils se borneront aux observations ci-après.

##### *a) La revue des programmes d'armement : un exercice nécessaire mais un impact limité*

La « revue des programmes d'armement » qui a été réalisée au sein du ministère au cours du second semestre de 2007, a été menée à contrats opérationnels constants.

Cet exercice a mis en évidence que les besoins portent sur le financement de programmes en phase de fabrication, rendant toute décision difficile vis-à-vis des industriels. Au terme de ces travaux, des propositions d'étalement ou de retardement de certains programmes ont été présentées.

Elles ne permettent pas cependant de résorber substantiellement la « bosse ».

##### *b) L'impact modeste de la RGPP d'ici à 2012*

Les dépenses d'équipement n'augmenteraient légèrement au cours des trois prochaines années, à budget stabilisé en volume, que si les économies de dépenses de fonctionnement générées par la RGPP et par la révision des contrats opérationnels étaient substantielles. Or d'ici à 2012, les économies dégagées par la RGPP, au demeurant modestes (de l'ordre de 2 milliards

---

<sup>1</sup> A périmètre inchangé, c'est à dire comprenant l'acquisition des équipements neufs, le maintien en condition opérationnelle et les études amont.

d'euros par an en « régime de croisière »<sup>1</sup>), ne se feraient pas encore sentir. Selon le *Livre blanc*, l'effet des réformes « *se fera sentir nettement au bout de trois ou quatre ans* », alors que « *dans un premier temps (...), les mesures de restructuration appelleront nécessairement un besoin de financement particulier* ».

c) *La principale source d'économies à l'horizon 2012 : la révision des contrats opérationnels*

En revanche, **la révision des contrats opérationnels à la suite du Livre blanc réduirait la bosse à un besoin global de 3 à 3,5 milliards d'euros (soit un peu plus de 1 milliard d'euros par an) sur la première période triennale 2009-2011 de la future loi de programmation.**

Vos rapporteurs spéciaux constatent donc l'existence à ce stade de l'esquisse de la future loi de programmation militaire d'une « **impasse** », en ce sens qu'il faudra trouver les moyens de financement exceptionnels de 3 à 3,5 milliards d'euros au delà de l'enveloppe respectant l'engagement de maintien en volume du budget de la Défense au cours de cette période.

## **5. Quels sont les programmes qui pourraient être revus à la baisse ?**

Le *Livre blanc* est assez allusif sur les programmes devant être non simplement repoussés au-delà de 2012, mais **revus à la baisse** dans le cadre de la révision du contrat opérationnel. Vos rapporteurs spéciaux ne disposent pas à ce sujet d'informations particulières, mais **le Livre blanc semble sous-entendre une révision à la baisse des commandes de Rafale et de frégates multi-missions (FREMM).**

a) *Vers une révision à la baisse de la prévision de commandes du Rafale ?*

Tout d'abord, **le Livre blanc paraît prévoir implicitement que les commandes de Rafale seront revues à la baisse.**

En effet, selon le *Livre blanc*, « *les forces aériennes comprendront les parcs suivants* :

« - 300 avions de combat modernes (*Rafale et Mirage 2000 D modernisés*), incluant ceux de l'aéronautique navale ; [il est précisé par ailleurs (page 226) que ces 300 avions correspondent à 270 avions « en ligne »<sup>2</sup>]

« - 4 systèmes de détection et de contrôle avancés de type *Awacs* ;

---

<sup>1</sup> Source : document du comité de suivi n°2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008).

<sup>2</sup> « La composante aérienne de combat sera modernisée pour disposer d'un parc homogène de 300 avions polyvalents de type Rafale et Mirage 2000 D, dont 270 en ligne. »

« - une flotte d'avions de ravitaillement et de transport comprenant de l'ordre de 14 appareils de type MRTT et environ 70 avions de transport ».

On rappelle que, selon le PAP 2008, il est prévu de commander 294 Rafale. Le nombre total d'« avions de combat modernes » devant être de 300, cela semble indiquer que **le nombre de Rafale commandés sera significativement inférieur à celui actuellement prévu.**

On peut souligner à cet égard que le *Livre blanc* confirme implicitement l'annonce faite par le Président de la République, dans son discours du 21 mars 2008 à Cherbourg pour le lancement du SNLE *Le Terrible*, de réduire d'un tiers la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire. En effet, le *Livre blanc* indique que « le missile aérobic ASMPA sera emporté, à compter de 2009, par les avions Mirage 2000-NK3 et Rafale, à partir du territoire national (deux escadrons) et du porte-avions » : un escadron comportant 20 appareils, le nombre d'appareils serait donc de 40.

b) *La marine : seulement 11 FREMM ?*

Il semble par ailleurs que le *Livre blanc* prévoit la révision à la baisse du nombre de frégates multi-missions (FREMM), qui passerait de 18 à 11.

Le *Livre blanc* prévoit en effet que « la marine, avec un effectif de 44.000 personnes, sera dotée notamment :

« - de 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;

« - de 6 sous-marins nucléaires d'attaque ;

« - d'un porte-avions avec son groupe aérien embarqué ;

« - de **18 frégates** de premier rang ;

« - de 4 bâtiments de projection et de commandement ».

Actuellement, la marine dispose de 17 frégates de premier rang<sup>1</sup>, qui comprennent 7 frégates récentes (2 frégates antiaériennes « Horizon » et 5 frégates furtives La Fayette, moins puissamment armées) et 10 frégates plus anciennes (8 frégates anti sous-marines et deux frégates lance-missiles). A l'horizon du *Livre blanc*, on peut supposer que seules les premières resteraient en service.

Le programme FREMM de 17 frégates prévoit une première tranche ferme de 9 unités et une tranche conditionnelle de 8 unités. Ce programme serait alors ramené à **11 navires**.

c) *Une programmation soumise à divers aléas*

**La programmation présentée par le Livre blanc paraît soumise à plusieurs aléas.**

---

<sup>1</sup> Auxquelles s'ajoutent 6 frégates de surveillance « Floréal ».

(1) L'hypothèse d'un retour à l'équilibre des finances publiques en 2012

Tout d'abord, les dépenses militaires ne pourront augmenter de 1 % par an en volume après 2012 que si **les finances publiques sont équilibrées à cette date.**

Comme le montrent les travaux de votre rapporteur général, notre collègue Philippe Marini, un tel retour à l'équilibre est encore loin d'être acquis.

(2) La nécessité de se prémunir d'une nouvelle dérive des coûts

Au-delà de ces considérations purement financières, il convient de **se prémunir contre une éventuelle nouvelle dérive des coûts.**

Dans un récent rapport d'information<sup>1</sup> sur l'équipement naval militaire, nos collègues députés Jean-Michel Fourgous et Bernard Cazeneuve attribuent la sous-estimation des crédits nécessaires par les lois de programmation militaires à plusieurs phénomènes. En particulier :

- on raisonnerait en « coûts objectifs », c'est-à-dire en « *coût recherché des programmes d'armement par l'Etat avant et hors de toute négociation* », ce qui conduirait à sous-estimer les crédits d'environ 30 % ;

- a réévaluation des moyens budgétaires affectés aux programmes est effectuée en fonction d'un taux d'actualisation correspondant au mieux à l'inflation, ce qui a pour effet de sous-estimer les crédits nécessaires.

Compte tenu du caractère peu favorable de la situation budgétaire, **vos rapporteurs spéciaux jugent plus que jamais nécessaire de se doter des moyens d'éviter une nouvelle dérive des coûts.**

## **II. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS**

### ***A. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES***

La RGPP joue un rôle d'autant plus important pour la mission « Défense » qu'elle est **la condition indispensable à la réalisation des objectifs en matière d'équipement.**

La RGPP de la mission « Défense » **porte exclusivement sur les fonctions de soutien.** Les 50.000 emplois qu'elle propose d'économiser sont indépendants de la réduction de l'objectif de projection de l'armée de terre.

Les économies prévues dans le cadre de la RGPP au ministère de la défense, on l'a vu de l'ordre de 1,8 milliard d'euros en « régime de croisière »,

---

<sup>1</sup> Jean-Michel Fourgous, Bernard Cazeneuve, « Equipement naval militaire : l'heure des choix, le temps de la méthode », rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, février 2008, n° 717 (2007-2008) (XIII<sup>ème</sup> législature).

correspondraient, pour environ 1,5 milliard d'euros, en des économies de personnel, comme l'indique le tableau ci-après.

### Les économies permises par la révision générale des politiques publiques

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014+	Total
<b>Titre 3</b>							
Coûts liés à l'homme	22,2	72,2	130,9	194	234,4	249,9	903,5
Achats	5,5	33,5	51	173,5	270	370	903,5
Externalisation	-21,2	-46,7	-126,1	-226,8	-333,7	-380	-1134,7
Restructuration	-39,5	-119	-135,5	-333,2	-407,1	-59	-1093,3
<b>Bilan</b>	<b>-33,1</b>	<b>-60</b>	<b>-79,7</b>	<b>-192,6</b>	<b>-236,3</b>	<b>-180,8</b>	<b>-421</b>
<b>Titre 2</b>							
Gains	141,6	455,1	817,9	1 206,50	1 457	1 551,80	5 629,90
Coût de la manœuvre RH	-221,6	-325,2	-385,7	-411,8	0	0	-1344,3
<b>Bilan</b>	<b>-83,5</b>	<b>114,4</b>	<b>419,5</b>	<b>781,2</b>	<b>1 442,70</b>	<b>1 549</b>	<b>4223,4</b>
<b>Bilan global (inclus cessions immobilières)</b>	<b>-60,7</b>	<b>99,6</b>	<b>468</b>	<b>655,3</b>	<b>1 205,10</b>	<b>1 783,30</b>	<b>4 147,50</b>

Lecture : un chiffre négatif indique un coût supplémentaire.

Source : document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008)

Ce tableau montre, en outre, que l'externalisation coûterait, hors économies de personnel, 380 millions d'euros. Nettes du coût des externalisations, les économies permises par les réductions d'effectifs seraient donc de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

Les réductions d'effectifs seraient au total de l'ordre de 50.000 ETP, dont 17.000 permis par l'externalisation. Les civils verraient leur nombre baisser d'environ 20.000, les militaires d'environ 30.000.

### Les réductions de personnel permises par la révision générale des politiques publiques

(en ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014+	Total
Fonctionnaires	253	2 004	2 137	2 832	2 828	561	91	10 707
Ouvriers d'Etat	221	1 292	1 519	1 821	2 026	557	948	8 385
<b>Total civils</b>	<b>474</b>	<b>3 297</b>	<b>3 656</b>	<b>4 654</b>	<b>4 854</b>	<b>1 118</b>	<b>1 039</b>	<b>19 092</b>
Officiers	290	822	973	998	704	226	111	4 214
Sous-Officiers	1 725	2 695	2 959	2 942	3 799	1 175	692	15 986
Militaires du rang	554	1 600	2 991	3 125	2 853	694	776	12 593
<b>Total militaires</b>	<b>2 570</b>	<b>5 117</b>	<b>6 923</b>	<b>7 064</b>	<b>7 356</b>	<b>2 095</b>	<b>1 579</b>	<b>32 703</b>
Dont externalisation	518	1 282	3 190	4 487	5 642	571	1 120	16 829
<b>Total</b>	<b>3 043</b>	<b>8 413</b>	<b>10 579</b>	<b>11 718</b>	<b>12 210</b>	<b>3 213</b>	<b>2 618</b>	<b>51 795</b>

Source : document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008)

**Les 50.000 emplois économisés consisteraient essentiellement :**

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées au maintien en condition opérationnelle (MCO), par la rationalisation des implantations et du niveau de réalisation du MCO industriel ;

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées à la gestion des ressources humaines et à la formation ;

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées à l'alimentation, à l'hôtellerie et à l'habillement (ces emplois étant en grande partie externalisés).

**La décomposition des économies de personnel**

*(en ETP)*

	<b>Gains RGPP</b>
Pilotage unifié du soutien	1 000
Echelon local / intermédiaire	1 355
Plan de stationnement	N/A
MCO terrestre	5 510
MCO aéronautique	6 175
Transports et logistique	396
Gestion RH	5 979
Formation	3 278
Recrutement	397
Reconversion	369
Alimentation et hôtellerie	9 318
Habillement	1 336
Santé	424
Systèmes d'information	3 020
Infrastructures	2 498
Produits pétroliers	102
Finances	2 285
Solde	750
Pensions	248
Essais-évaluation	4 039
Protection / sécurité	1 950
Entraînement	373
Communication	148
DSN	845
<b>Total</b>	<b>51 795</b>

*Source : document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008)*

## **B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC**

### **1. Une réduction qui paraît essentiellement provenir de la révision générale des politiques publiques**

La réduction des effectifs annoncée par le *Livre blanc* (54.000 emplois<sup>1</sup>) est parfois présentée comme découlant de la révision à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre.

En réalité, **cette réduction des effectifs provient en quasi-totalité de la RGPP**, dont le *Livre blanc* indique qu'elle sera mise en œuvre, et dont on a vu qu'elle prévoyait d'économiser plus de 50.000 emplois.

#### **Une réduction des effectifs qui proviendrait exclusivement de la RGPP**

*« Par ailleurs, les économies identifiées par la révision générale des politiques publiques dans le soutien logistique et administratif seront exploitées par des réorganisations et des réductions d'effectifs, organisées sur une durée de six à sept ans. L'ensemble aboutit à une réduction de 54 000 postes au ministère de la Défense, 46.500 en ce qui concerne les armées et 7.500 pour le personnel civil et militaire des directions du ministère (direction générale de l'armement, secrétariat général pour l'administration...). Cette réduction sera accompagnée par des mesures spécifiques concernant les personnels (...). »*

*Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008*

### **2. Une réduction à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre, qui ne paraît pas avoir de conséquences importantes en matière d'effectifs**

Les objectifs en matière de projection de troupes sont revus à la baisse :

- il s'agit de projeter « environ 30.000 hommes déployables en six mois pour une durée d'un an, sans renouvellement, disposant de leur autonomie dans les principales fonctions opérationnelles interarmes (combat de contact, appui, soutien) » ;

- par ailleurs, « en permanence, la France conservera en outre une capacité de réaction ou de renfort autonome, avec un dispositif d'alerte opérationnelle de l'ordre de 5.000 hommes pour les forces terrestres ».

A titre d'illustration, le tableau ci-après compare ces objectifs avec ceux actuellement en vigueur. La révision à la baisse est significative. Ainsi, **la force déployable sur 1 an, sans relève, passerait de 50.000 hommes à 30.000 hommes.**

---

<sup>1</sup> Ces 54.000 postes au ministère de la Défense se répartissent entre 46.500 en ce qui concerne les armées et 7.500 pour le personnel civil et militaire des directions du ministère (délégation générale de l'armement, secrétariat général pour l'administration...).

### Les objectifs de projection de l'armée de terre

	LPM 2003-2008	Objectif actuel		Livre blanc
		Contrats opérationnels	PLF 2008 (PAP)	
Force déployable sur 1 an, sans relève	plus de 50.000	plus de 50.000	-	environ 30.000 hommes déployables en 6 mois
Force déployable de manière permanente, avec relèves	20.000 (avec relève tous les 4 mois)			
Force déployable sur un an, avec relèves	26.000 sur 1 an (avec relève tous les 4 mois)	30.000 sur 1 an avec relèves partielles	30.000 dans un délai de 30 jours (FAT)	
Alerte opérationnelle		5.000 (avec relève tous les 4 mois)	5.000	5.000

Source : d'après les documents concernés

Si l'on excepte la crise de Suez, jamais, depuis 1945, la France n'a projeté 30.000 hommes. La révision à la baisse de l'objectif de projection, qui ne paraît pas avoir de conséquence majeure en matière d'effectifs, n'en aura donc pas non plus sur le plan stratégique.

### III. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

L'exécution budgétaire en 2007 présente des caractéristiques en rupture avec celles constatées l'an passé, dans la mesure où certaines pratiques dérogatoires dont bénéficiait la mission « Défense » ont cessé de jouer.

#### A. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2007

##### 1. Un « taux de succès » global de l'ordre de 64 %, supérieur à celui enregistré en 2006

La mission « Défense » présente un taux de renseignement élevé des indicateurs (98 %), en amélioration par rapport à 2006 (86 %).

Le « taux de succès », c'est-à-dire la proportion d'indicateurs au moins aussi bons que la prévision, est de 64 %, là encore en amélioration par rapport à 2006 (42 %).

Parmi les indicateurs inférieurs aux prévisions, la moitié environ ont connu une amélioration en 2007.

**Les indicateurs de la mission « Défense » (2007)**

	2006		2007	
	En %	En nombre	En %	En nombre
Réalisation conforme	42	20	64	28
Evolution significative	44	21	34	15
Pas d'amélioration			18	8
Comparaison impossible			16	7
Données non renseignées	15	7	2	1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	<b>44</b>

Pour l'exécution 2007, vos rapporteurs spéciaux se sont référés aux données figurant dans le dossier de presse relatif au présent projet de loi de règlement.

*Sources : rapports annuels de performances pour 2006 et 2007*

**2. Parmi les principaux indicateurs, un niveau critique est atteint pour la capacité de transport de l'armée de l'air**

Les 44 indicateurs n'ont, bien entendu, pas la même importance.

**Certains indicateurs du programme 178 « Préparation et emploi des forces » ont pour objet de mesurer les capacités opérationnelles de l'armée. Ils donnent donc une idée de l'efficacité globale de la mission. Il faut à ce sujet souligner :**

- que les indicateurs relatifs à la **protection** (protection du territoire par l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air) sont tous réalisés à des taux de l'ordre de 100 % ;

- que si les indicateurs relatifs à la **projection** présentent des taux analogues, il faut cependant souligner **deux exceptions majeures. La première était programmée** : le groupe aéronaval n'a été opérationnel qu'à 61 % en 2007, à cause de l'arrêt technique majeur (ATM) du porte-avions Charles de Gaulle. Par ailleurs, l'armée de l'air n'a été capable d'assurer que 38 % de son contrat opérationnel en matière de transport (comme en 2006), à cause de l'obsolescence des avions de transport (C 160 Transall et C 130 Hercules), âgés d'une trentaine d'années.

**L'efficacité de l'outil militaire est donc fortement dépendante de l'état du matériel, ce qui confirme, si besoin était, la nécessité d'une loi de programmation militaire réaliste.**

## **B. LA NON-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE REPORT**

### **1. L'application à la défense de la norme de dépense ministérielle**

*a) Une consommation des crédits de paiement égale aux crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale majorés des fonds de concours*

Le niveau des dépenses effectuées en 2007, soit 36,8 milliards d'euros, est égal à la dotation prévue par le projet de loi de finances initiale pour 2006, de 36,3 milliards d'euros, majorée de 0,6 milliard d'euros de fonds de concours et attributions de produits.

Un arbitrage du Premier ministre en date du 5 décembre 2007 a autorisé le ministère de la défense à dépenser les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007, augmenté des fonds de concours rattachés en cours d'exercice, corrigé des mouvements réglementaires de gestion (annulations, transferts, décrets d'avance) et diminué de 500 millions d'euros. La Cour des comptes indique que « le ministère a fait peser cette réduction sur l'agrégat LPM, ramenant le niveau de dépenses autorisé sur ce périmètre à 15,2 milliards d'euros »<sup>1</sup>.

On rappelle qu'en 2006, le ministère de la défense avait été autorisé à dépasser le montant des dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2006, et à consommer une partie des crédits reportés de l'exercice précédent.

Le taux d'exécution des autorisations d'engagement en 2007 s'élève ainsi, selon les calculs de vos rapporteurs spéciaux, à 101,6 % du montant des crédits prévus par la loi de finances initiale. Cependant, ce taux est inférieur à 100 % pour trois des quatre programmes, le programme 178 se distinguant par un taux de 104,2 %, du fait en particulier du mode de financement des OPEX (cf. infra).

*b) Une consommation des crédits de paiement très inférieure aux crédits disponibles*

S'agissant des ressources disponibles, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont été majorés de 1,6 milliard d'euros au titre des reports de crédits, essentiellement du titre 5, et 0,6 milliard d'euros de fonds de concours (notamment au titre du service de santé des armées).

En revanche les autres mouvements réglementaires ou législatifs (LFR) sont en 2007 de faible ampleur, d'abord parce que les anciens transferts au CEA sont désormais inscrits en dépenses, ensuite parce que les 13/19<sup>èmes</sup> de la dépense réelle de construction des FREMM n'ont pas été inscrits en loi de finances rectificative. Il semble donc que ce régime dérogatoire mis en place lorsque fut rejetée l'hypothèse d'un « financement innovant » est à juste titre abandonné, l'inscription des crédits en fin d'année n'ayant pour principal

---

<sup>1</sup> Note sur l'exécution du budget 2007, février 2008.

effet que d'accroître la masse des reports de crédits en cas de respect de la norme de dépenses. En contrepartie le ministère a dû procéder à des aménagements pour un montant total de 367 millions d'euros au profit du programme FREMM. Le même problème se posera nécessairement en loi de finances rectificative pour 2008.

**L'évolution des ressources disponibles (crédits de paiement)**

(en millions d'euros)

	1	2	3	4= 5-1-2-3	5
<b>PROGRAMMES</b>	<b>LFI 2007</b>	<b>Report s</b>	<b>FC et ADP</b>	<b>Autres mouvements et LFR</b>	<b>Ressources disponibles 2007</b>
<b>144 - Environnement et prospective</b>	<b>1661,4</b>	<b>40,9</b>	<b>15,2</b>	<b>15,2</b>	<b>1685,5</b>
Titre 2 - Personnel	536,8				513,7
Autres titres	1124,6	40,9	15,2	15,2	1171,8
<b>178 - Préparation/Emploi des forces</b>	<b>21020,7</b>	<b>216,5</b>	<b>471,2</b>	<b>388,4</b>	<b>22096,8</b>
Titre 2 - Personnel	14930,4	9,6	291,7	243,9	15475,6
Autres titres	6090,3	206,9	179,5	144,5	6621,2
<b>146 Equipement des forces</b>	<b>10405,2</b>	<b>1296,3</b>	<b>82,5</b>	<b>-237,7</b>	<b>11546,3</b>
Titre 2 - Personnel	877,1			13,3	890,4
Autres titres	9528,1	1296,3	82,5	-251,0	10655,9
<b>212 - Soutien politique defense</b>	<b>3164,0</b>	<b>57,0</b>	<b>39,0</b>	<b>-8,2</b>	<b>3168,7</b>
Titre 2 - Personnel	1726,2			-83,1	1643,1
Autres titres	1437,8	57,0	39,0	-8,2	1525,6
<b>Total Mission defense</b>	<b>36251,3</b>	<b>1610,7</b>	<b>607,9</b>	<b>157,7</b>	<b>38497,3</b>
Titre 2 - Personnel	18070,5	9,6	291,7	174,1	18522,8
Autres titres	18180,8	1601,1	316,1	-99,5	19974,5

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après le rapport annuel de performances

La consommation des crédits disponibles a en revanche été de seulement 95,7 %, dont 88,3 % pour le programme 146 « Equipement des forces », comme l'indique le tableau ci-après.

**La consommation ces crédits disponibles (crédits de paiement)**

(en millions d'euros et en %)

	<b>6</b>	<b>7=6-5</b>	<b>8=6/(1+3)</b>	<b>9=6/5</b>
	<b>Consommé au 31/12/07</b>	<b>Crédits non consommés</b>	<b>Taux de consommation (LFI et fonds de concours)</b>	<b>Taux de consomma- tion (crédits disponibles)</b>
<b>144 - Environnement et prospective</b>	<b>1649,1</b>	<b>36,4</b>	<b>98,4</b>	<b>97,8</b>
Titre 2 - personnel	513,2	0,5	95,6	99,9
Autres titres	1135,9	35,9	99,7	97,0
<b>178 - Préparation et emploi des forces</b>	<b>21903,7</b>	<b>193,1</b>	<b>101,9</b>	<b>99,1</b>
Titre 2 - personnel	15466	9	101,6	99,9
Autres titres	6437	184	102,7	97,2
<b>146 - Equipement des forces</b>	<b>10195,8</b>	<b>1350,5</b>	<b>97,2</b>	<b>88,3</b>
Titre 2 - personnel	890,4	0	101,5	99,9
Autres titres	9305,4	1350,5	96,8	97,0
<b>213 - Soutien de la politique de défense</b>	<b>3099,4</b>	<b>69,3</b>	<b>96,8</b>	<b>97,8</b>
Titre 2 - personnel	1639,1	4	94,9	99,9
Autres titres	1460,3	65,3	98,9	97,0
<b>Total mission Défense</b>	<b>36848</b>	<b>1649,3</b>	<b>100,0</b>	<b>95,7</b>
Titre 2 - personnel	18508,9	13,9	100,8	99,9
Autres titres	18339,1	1635,4	99,1	97,0

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après le rapport annuel de performances

La consommation des autorisations d'engagement présente des caractéristiques analogues à celle de la consommation des crédits de paiement, avec un taux de consommation de 100,6 % des crédits de la loi de finances initiale, mais seulement 86,4 % des crédits disponibles.

*c) Un financement des OPEX toujours largement assuré par des crédits d'équipement, malgré l'amendement adopté à l'initiative de votre commission des finances*

Dans ses grandes lignes, le financement des OPEX a été réalisé de manière analogue aux années précédentes, en réduisant les crédits de paiement prévus pour les dépenses d'équipement :

- la loi de finances initiale a ouvert des crédits de paiement de 375 millions d'euros (dont 360 millions d'euros pour le programme 178 et 15 millions d'euros pour le programme 152 « Gendarmerie nationale », qui fait partie de la mission « Sécurité »), nettement inférieurs aux dépenses prévisibles ;

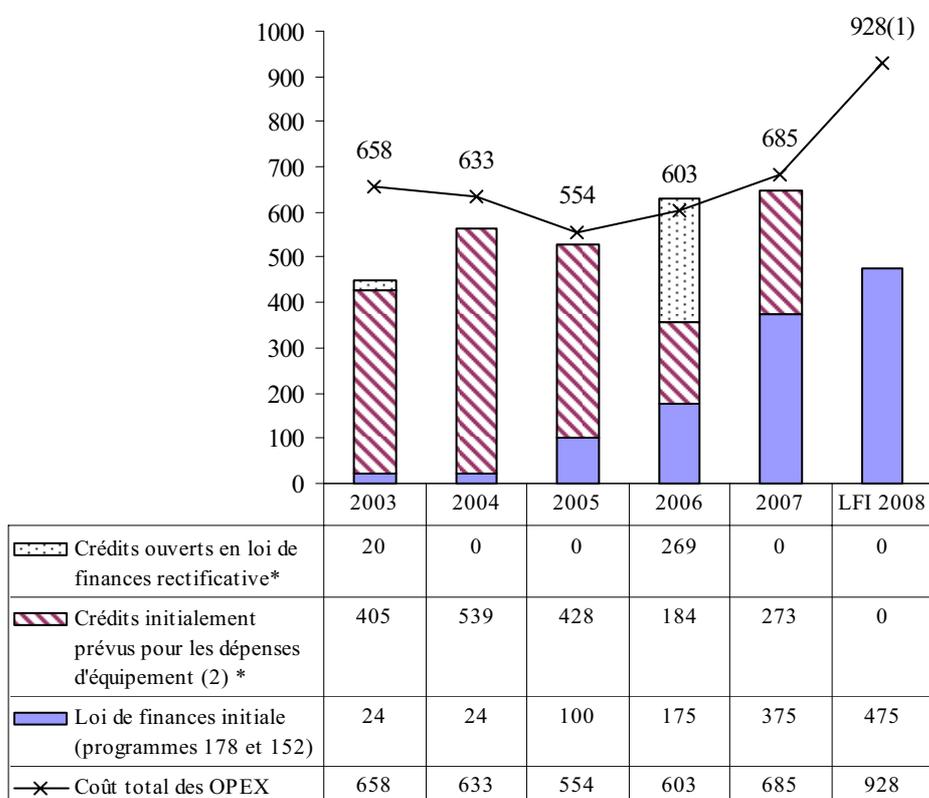
- les OPEX ont en réalité coûté 685 millions d'euros, d'où un solde de 310 millions d'euros ;

- le décret n° 2007-1666 du 26 novembre 2007 a financé ce solde à hauteur de 273 millions d'euros de crédits de paiement, par des annulations de crédits sur le programme 146, et leur réouverture sur le programme 178 ;

- le reliquat a été financé par 7 millions d'euros de crédits de paiement du titre 2 pris sous enveloppe par le programme 152 précité, et 14 millions d'euros provenant d'un remboursement de l'ONU.

### Le financement des OPEX

(en millions d'euros)



L'excédent de 25 millions d'euros en 2006 (628 millions d'euros-603 millions d'euros) est lié au fait que les opérations FINUL 2 et BALISTE ont eu une ampleur moindre que prévue initialement.

Une dotation de 24 millions d'euros figurait depuis 1999 au budget de la défense, pour le financement des forces pré positionnées en Afrique.

\* Part OPEX

(1) Prévision (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, juin 2008)

(2) Crédits supprimés par décret d'avances, moins crédits ouverts en loi de finances rectificative.

Sources : rapport d'exécution 2007 de la loi de programmation militaire 2003-2008 ; Cour des comptes

On rappelle qu'à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a adopté un amendement du gouvernement au projet de loi de finances initiale pour 2007, qui majorait de 100 millions d'euros les crédits de paiement prévus par le programme 178 pour les OPEX. Ainsi, pour la première fois depuis longtemps, **le montant des OPEX a été essentiellement financé par les crédits inscrits en loi de finances initiale.**

## **2. Des reports de crédits et des restes à payer toujours importants**

Le fait que, malgré le niveau élevé des reports de 2006 sur 2007, le taux de consommation des crédits ait été quasiment identique à celui de la loi de finances initiale, a eu en 2007 **les mêmes conséquences que les années précédentes.**

Tout d'abord, **les charges à payer en fin d'exercice 2007 atteignent un montant inquiétant, de 2,6 milliards d'euros**, dont 1,8 milliard d'euros pour le programme 146 « Equipement des forces ». Selon le ministère de la défense, « *Il convient de préciser que le montant des charges à payer du programme 146 a augmenté de près de 700 millions d'euros entre 2006 (1131,45 millions d'euros) et 2007 (1829,60 millions d'euros). Cette évolution tient essentiellement à un changement de périmètre de comptabilisation. Les charges à payer recensées à fin 2006 ne prenaient pas en considération les avances ou acomptes dus au titre des programmes d'armement* ». Il n'en demeure pas moins qu'une fraction importante de ces « charges à payer » consistent en factures impayées au 31 décembre, d'où un accroissement prévisible en 2008 des intérêts moratoires qui avaient atteint, en 2007, 29,2 millions d'euros pour les dépenses incluses dans l'enveloppe « LPM ».

### **Les charges à payer fin 2007 (y compris titre 2)**

*(en milliards d'euros)*

Programme		Charges à payer
144	Environnement et prospective de la politique de défense	65,79
146	Equipement des forces	1 829,60
178	Préparation et emploi des forces	650,11
212	Soutien de la politique de défense	86,91
<b>TOTAL</b>		<b>2 632,41</b>

*Source : ministère de la défense*

Ensuite, en l'absence d'ouvertures de crédits significatives en loi de finances rectificative (+ 0,97 million d'euros de crédits de paiement au programme 212) et du fait du respect de la norme de dépenses, le niveau des reports de crédits sortants de la gestion 2007 reportés en 2008, soit 1.628,7 millions d'euros, est resté globalement stable par rapport au niveau des reports entrants issus de la gestion 2006. Le niveau des reports a même légèrement augmenté pour le programme 146 « Equipement des forces », de 53 millions d'euros (en passant de 1.296 millions d'euros fin 2006 à 1.350 millions d'euros fin 2007).

Le **solde de gestion négatif** de la mission défense pour 2007, égal par définition à la différence entre les reports de crédits sur 2008 et les charges à payer fin 2007, s'est donc **fortement dégradé**, puisqu'il atteint **1 milliard d'euros**, soit 2,8 % des crédits de la loi de finances initiale, ou encore 10 jours de paiements. Toutefois l'évolution du solde de gestion du programme 146 entre fin 2006 (+ 164,88 millions d'euros) et fin 2007 (- 479,71 millions d'euros) est directement liée au changement de périmètre de comptabilisation des avances évoqué précédemment.

**Le solde de gestion de la mission « Défense » (incluant le titre 2)**

*(en millions d'euros)*

en M€ courants		Charges à payer fin 2007	Report de crédit	Solde de gestion
144	Environnement et prospective	65,79	35,23	-30,56
146	Equipement des forces	1 829,60	1 349,89	-479,71
178	Préparation et emploi des forces	650,11	193,13	-456,97
212	Soutien de la politique de défense	86,91	50,49	-36,41
Total		2 632,41	1 628,75	-1 003,65

Source : ministère de la défense

**Restes à payer, charges à payer, reports de charges**

Les **restes à payer** (de l'ordre de 44 milliards d'euros fin 2007) sont les sommes restant à payer sur les engagements.

Les **charges à payer** (de l'ordre de 2,6 milliards d'euros fin 2007), concept découlant de la LOLF, regroupent les dépenses rattachées à l'exercice (ou à un exercice antérieur) et qui n'ont pas été comptabilisées avant la clôture de celui-ci.

Le **report de charges** de l'année (concept moins large que celui de charges à payer) correspond au montant des factures reçues jusqu'au 31 décembre et non mandatées à cette date. Ce périmètre n'est plus suivi en gestion.

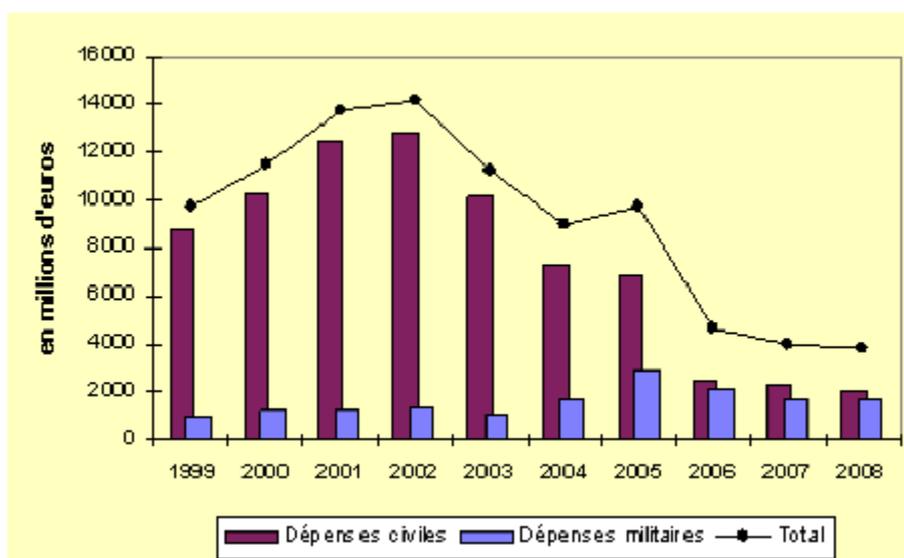
**Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de cette pratique consistant à reporter des crédits** – correspondant souvent (mais pas en 2007) en grande partie à des crédits d'équipement réouverts en loi de finance rectificative, pour compenser l'annulation de crédits d'équipement destinés à financer les OPEX, ou pour financer les FREMM – **sans autoriser le ministère de la défense à les consommer**. Comme le soulignait la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006, l'impossibilité de consommer les crédits reportés « *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* ».

**On rappelle 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,** d'autant plus que les reports de crédits concernent désormais à peu près exclusivement la mission « Défense », comme le montre le graphique ci-après.

#### Les reports de crédits : ventilation entre dépenses civiles et dépenses militaires

(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport sur le présent projet de loi de règlement (n° 1004, 2007-2008)

### 3. L'accentuation de certaines dérives antérieures, défavorables à l'équipement

L'exécution 2007 s'est, en outre, caractérisée par l'accentuation de certaines dérives antérieures, défavorables aux dépenses d'équipement :

- augmentation plus importante que prévu des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle, qui ont atteint 3.347 millions d'euros ;

- absence d'ouverture en loi de finances rectificative des crédits d'équipement (272,5 millions d'euros) destinés à financer le surcoût des OPEX ;

- absence d'inscription complémentaire en loi de finances rectificative pour le financement des FREMM.

#### C. LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS TECHNIQUES

Vos rapporteurs spéciaux se posent diverses questions « techniques » au sujet du présent rapport annuel de performances.

#### 1. Le montant des autorisations d'engagement

Tout d'abord, les montants indiqués par le présent projet de loi de règlement concernant les autorisations **d'engagement ne sont pas les mêmes que ceux du rapport annuel de performances**, avec un écart de **440 millions d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les engagements de crédits réalisés en 2007, selon le RAP et le projet de loi de règlement  
(en millions d'euros)

	Avant déduction des dégage- ments comptables (notion retenue par le RAP)	Après déduction des dégagements comptables (notion retenue par le projet de loi de règlement)	Ecart
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1 730	1 713	-17
Programme 146 « Equipement des forces »	9 185	8 973	-212
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	22 049	21 922	-128
Programme 212 « Soutien de la politique de défense »	3 136	3 052	-84
<b>Total</b>	<b>36 101</b>	<b>35 661</b>	<b>-440</b>

Source : rapport annuel de performances

**Vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient connaître la nature des autorisations d'engagement ainsi « dérogées », en particulier en ce qui concerne le programme 146.**

## **2. Les coûts complets**

Un deuxième sujet de perplexité, pour vos rapporteurs spéciaux, concerne la répartition entre programmes des différents coûts complets.

Il apparaît en effet que si les crédits de paiement et les coûts directs (de même que les coûts complets) ont un total analogue, de l'ordre de 37 milliards d'euros, la décomposition entre programmes n'est pas la même, le programme 178 passant de 22 à 30 milliards d'euros, alors que le programme 146 passe de 10 à 4 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

### **Crédits de paiement, coûts directs et coûts complets (2007)**

*(en millions d'euros)*

	Crédits de paiement	Coûts directs	Coûts complets
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1 649	1 419	1 541
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	21 904	29 522	31 354
Programme 212 « Soutien de la politique de défense »	3 099	2 506	168
Programme 146 « Equipement des forces »	10 196	3 938	4 086
<b>Total</b>	<b>36 848</b>	<b>37 384</b>	<b>37 149</b>

*Source : rapport annuel de performances*

Le rapport annuel de performance indique, page 248, dans le cas du programme 178, que « *l'écart entre les coûts complets (31,3 milliards d'euros) et les dépenses (24,3 milliards d'euros) se justifie pour la grande part par une **dotation aux amortissements** de plus de 6,5 milliards d'euros* ». Il n'existe pas, en revanche, d'indication analogue en ce qui concerne les autres programmes.

**Les causes de ces écarts mériteraient d'être mieux explicitées.** Vos rapporteurs spéciaux ont, en particulier, constaté que la fiche du dossier de présentation du projet de loi de règlement par le ministre du budget et des comptes public pour la mission « Défense » ne reprenait que les données aux « coûts complets » : ainsi, le programme 146 « Equipement des forces » présente un coût complet de 4 milliards d'euros, alors que la dépense réelle dépasse les 10 milliards d'euros.

**D. L'IMPACT DES DÉPENSES DE LA MISSION « DÉFENSE » SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT**

L'application des règles fixées par Eurostat pour le calcul du besoin de financement des administrations publiques (du déficit au sens du traité de Maastricht) conduit à n'imputer dans le besoin de financement les dépenses liées à un grand programme d'équipement militaire que lors de la livraison du matériel. Comme beaucoup de grands équipements sont actuellement en cours de fabrication, les dépenses correspondantes n'impactent pas immédiatement le déficit public.

**La réduction correspondante du déficit des administrations publiques, au sens du traité de Maastricht, est non négligeable, comme le fait apparaître le tableau suivant : 1,95 milliard d'euros en 2007.**

**La situation se renversera évidemment lors de la livraison des matériels.**

**L'impact des règles d'Eurostat sur la prise en compte des dépenses d'équipements militaires pour le solde des administrations publiques**

*(crédits de paiement, en millions d'euros)*

	<b>2006 (1)</b>	<b>2007 (1)</b>	<b>2008 (2)</b>	<b>Date de livraison du programme</b>
MINREM (Moyen interarmées naval de recherche électromagnétique)	20	0	0	2006
BPC (Bâtiment de projection et de commandement)	20	5	0	A partir de 2006
HORIZON (frégates)	45	38	133	A partir de 2008
SNLE-NG n°4 (Sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération)	544	404	347	A partir de 2010
PA2 (Porte-avion N°2)	123	50	90	2015
FREMM (Frégates multi-missions)	404	332	609	A partir de 2011
A400M (Avion de transport du futur)	277	369	461	À partir de 2009
VBCI (Véhicules blindés de combat d'infanterie)	62	74	263	À partir de 2008
M51 (missile stratégique)	633	599	456	A partir de 2010
BARRACUDA (sous-marin nucléaire d'attaque)	30	100	330	A partir de 2016
MdCN (missile de croisière naval)	3	33	80	A partir de 2014
FTL (future torpille lourde)	0	0	15	A partir de 2014
<b>Total des paiements annuels (a)</b>	<b>2 161</b>	<b>2 004</b>	<b>2 784</b>	
<b>Total des dépenses « livrées » (b)</b>	<b>90</b>	<b>53</b>	<b>463</b>	
<b>Total des dépenses à déduire (*) (a-b)</b>	<b>2 071</b>	<b>1 951</b>	<b>2 321</b>	

Source : réponse du ministère de la défense à une question de vos rapporteurs spéciaux

**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 APRÈS L'ARTICLE 7**

Après l'article 7 insérer un article additionnel ainsi rédigé:

L'article 104 de la loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 est ainsi modifié :

I. - Les mots : « Lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite » sont remplacés par les mots : « Lorsqu'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrit ».

II. *In fine*, les mots : « dès qu'ils sont arrêtés » sont supprimés.

**OBJET**

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater que les moyens de contrôle par le Parlement des coûts des grands programmes d'armement sont encore aujourd'hui insuffisants.

Ils avaient essayé d'y parer grâce à l'article 104 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances initiale pour 2007, adopté par le Sénat à leur initiative. On rappelle que, selon cet article, « lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite en loi de finances de l'année, le ministère de la défense informe le Parlement de l'évaluation du coût global du programme d'armement et de l'échéancier prévisionnel de sa réalisation dès qu'ils sont arrêtés. »

Cet article ne porte que **sur l'avenir et ne s'applique pas aux principaux programmes en cours.**

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement au présent projet de loi de règlement des comptes, modifiant l'article 104 de la loi de finances initiale pour 2007, afin de prévoir qu'est communiqué chaque année au Parlement l'échéancier remis à jour des principaux programmes d'armement.

## **MISSION « DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES »**

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial**

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	167
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES</b> .....	168
A. UN FORMAT BOULEVERSE	168
B. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT FIDÈLE AUX CRÉDITS VOTÉS	168
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	170
A. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES » .....	170
1. Principales remarques relatives à l'exécution.....	170
2. Principales remarques relatives à la performance .....	170
B. LE PROGRAMME « CONTRÔLE ET PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL » .....	170
1. Principales remarques relatives à l'exécution.....	170
2. Principales remarques relatives à la performance .....	171
C. LE PROGRAMME « RÉGULATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES ».....	171
1. Principales remarques relatives à l'exécution.....	171
2. Principales remarques relatives à la performance .....	171
D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS MINIERS » .....	172
1. Principales remarques relatives à l'exécution.....	172
2. Principales remarques relatives à la performance .....	172

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- **L'exercice 2007 est le dernier à avoir été exécuté selon « l'ancien format » de cette mission**, avec 4 programmes dont votre rapporteur spécial avait critiqué le caractère disparate.

- **Chaque programme affiche un fort taux de consommation des crédits**, signe d'un **bon calibrage** des crédits demandés en loi de finances.

- Les indicateurs de performance sont, dans l'ensemble, correctement renseignés pour l'ensemble des programmes.

- **Le montant des dépenses fiscales rattachées au programme « Développement des entreprises » représente environ 11 milliards d'euros (soit presque 10 fois les crédits consommés)**, sans que le responsable de ce programme ait la moindre prise sur elles et sans que le Parlement dispose d'une réelle évaluation de leur efficacité.

- Pour la deuxième année consécutive, **les crédits d'intervention relatifs au dispositif d'aide aux ruralistes apparaissent surbudgétisés**, avec un reliquat de 35 millions d'euros pour une dépense totale de 338,4 millions d'euros.

- Si l'objectif de réduction d'emplois de la direction générale des douanes et des droits indirects (**DGDDI**) a été atteint en 2007, il n'en va pas de même du **coût moyen de l'emploi, en hausse de 3,2 %** alors que le contrat pluriannuel de performance (CPP) de cette direction générale fixait un objectif de 1 %.

## **I. OBSERVATIONS LIMINAIRES**

### ***A. UN FORMAT BOULEVERSÉ***

**La mission « Développement et régulation économiques » a été exécutée pour la dernière fois dans son ancien format en 2007.**

Elle comptait alors 4 programmes :

- le programme 134 « Développement des entreprises » ;
- le programme 127 « Contrôle et prévention des risques technologiques et industriels » ;
- le programme 199 « Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services » ;
- le programme 174 « Passifs financiers miniers ».

Depuis lors, les programmes 127 et 174 ont quitté le périmètre de la mission, alors que le programme « tourisme » l'a intégrée.

Votre rapporteur spécial avait, à plusieurs reprises, souligné le caractère « décousu » de cette mission, partagée entre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux<sup>1</sup>. Il demeure interrogatif sur le nouveau format, qui paraît résulter avant tout d'une logique administrative visant à calquer les missions sur les périmètres des ministères.

### ***B. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT FIDÈLE AUX CRÉDITS VOTÉS***

**L'exécution du budget de 2007 est globalement fidèle aux crédits votés par le Parlement**, avec, cependant, quelques nuances sur lesquelles votre rapporteur spécial reviendra.

Le tableau ci-après retrace les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice sur la mission.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple le rapport général n° 78 (2006-2007), Tome III, annexe 9.

**Synthèse des mouvements de crédits intervenus en 2007  
au sein de la mission « Développement et régulation économiques »**

*(en millions d'euros)*

		<b>LFI</b>	<b>LFR</b>	<b>Modifications réglementaires</b>	<b>Reports</b>	<b>Total crédits ouverts</b>	<b>Total crédits consommés</b>	<b>Crédits consommés (en %)</b>
Programme 134	AE	<b>1 137,9</b>	0,0	47,4	7,9	<b>1 193,2</b>	<b>1 139,2</b>	95,5%
	CP	<b>1 113,9</b>	0,0	51,0	16,3	<b>1 181,2</b>	<b>1 130,0</b>	95,7%
Programme 127	AE	<b>262,4</b>	-0,5	83,1	6,6	<b>351,6</b>	<b>341,2</b>	97,0%
	CP	<b>258,4</b>	-8,8	85,5	7,5	<b>342,6</b>	<b>330,6</b>	96,5%
Programme 199	AE	<b>1 860,8</b>	-14,7	-7,6	40,0	<b>1 878,5</b>	<b>1 786,0</b>	95,1%
	CP	<b>1 872,5</b>	-12,9	-13,0	22,3	<b>1 868,9</b>	<b>1 850,6</b>	99,0%
Programme 174	AE	<b>684,3</b>	-39,5	-17,1	16,7	<b>644,4</b>	<b>635,9</b>	98,7%
	CP	<b>688,0</b>	-39,0	-15,3	2,8	<b>636,5</b>	<b>635,9</b>	99,9%

*Source : note de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2007 pour la mission « Développement et régulation économiques »*

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES »

#### 1. Principales remarques relatives à l'exécution

Votre rapporteur spécial relève que ce programme, très disparate et éclaté entre un grand nombre de directions, a été exécuté dans **des conditions globalement satisfaisantes**.

Toutefois, ce programme est le seul au sein de la mission à avoir connu quelques difficultés en fin d'années à la suite des mesures de régulation puisque, comme le souligne la Cour des comptes, quelques impayés à l'égard des tiers ont été enregistrés à la fin de l'année<sup>1</sup>.

De plus, une nouvelle fois, votre rapporteur spécial relève que **le montant des dépenses fiscales rattachées à ce programme représente environ 11 milliards d'euros (soit presque 10 fois les crédits consommés)**, sans que le responsable dudit programme ait la moindre prise sur elles et sans que le Parlement dispose d'une réelle évaluation de leur efficacité.

#### 2. Principales remarques relatives à la performance

Le taux de renseignement des indicateurs est bon. En effet, **10 indicateurs sur 11 apparaissent correctement renseignés** dans le rapport annuel de performances (RAP) annexé au présent projet de loi.

La plupart d'entre eux indiquent **un relatif manque d'ambition** dans la fixation des cibles, le résultat 2007 dépassant parfois largement l'objectif. Ainsi, les taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidés par des fonds du programme (indicateur 1.2) montrent, pour 2007, des résultats déjà nettement meilleurs que l'objectif pour 2010.

### B. LE PROGRAMME « CONTRÔLE ET PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL »

#### 1. Principales remarques relatives à l'exécution

L'exécution de ce programme n'appelle pas de remarque particulière de votre rapporteur spécial.

Le tableau *supra* montre le calibrage correct des crédits alloués et nul événement significatif n'est intervenu en cours d'exercice pour affecter le déroulement de l'exécution.

---

<sup>1</sup> Pour un montant total de 1,1 million d'euros.

## 2. Principales remarques relatives à la performance

**Votre rapporteur spécial se félicite que les 8 indicateurs du programmes soient correctement renseignés et analysés.**

Si certains sont encore « en rodage » et font l'objet d'affinages, la plupart d'entre eux affichent des résultats satisfaisants. Seul l'indicateur 6.1, relatif à l'effet de levier des financements des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), laisse quelque peu à désirer. Certes en progrès par rapport à 2006 (2,1), la réalisation de 2007 (3,3) est inférieure à la prévision du projet annuel de performances (PAP, soit 4,2).

### *C. LE PROGRAMME « RÉGULATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES »*

#### 1. Principales remarques relatives à l'exécution

**Votre rapporteur spécial observe le fort taux d'exécution du programme**, qui s'élève à 99 % pour les crédits de paiement.

Il reprend cependant les deux remarques formulées par la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget 2007 de la présente mission :

- pour la deuxième année consécutive, **les crédits d'intervention relatifs au dispositif d'aide aux buralistes apparaissent surbudgétisés**, avec un reliquat de 35 millions d'euros pour une dépense totale de 338,4 millions d'euros ;

- si l'objectif de réduction d'emplois de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a été atteint en 2007, il n'en va pas de même du **coût moyen de l'emploi, en hausse de 3,2 %** alors que le contrat pluriannuel de performance (CPP) de cette direction générale fixait un objectif de 1 %.

#### 2. Principales remarques relatives à la performance

**Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que les 14 indicateurs du programme sont correctement renseignés.**

Inspirés des CPP de la DGDDI et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), **démontrent une bonne appréhension de la culture de la performance par ces deux directions générales.**

## **D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS MINIERES »**

### **1. Principales remarques relatives à l'exécution**

Votre rapporteur spécial s'était étonné, à plusieurs reprises, de la présence de ce programme dans la mission « Développement et régulation économiques » alors même que sa finalité est avant tout sociale. De fait, comme indiqué *supra*, il a quitté le périmètre de la mission dès la loi de finances pour 2008.

L'exercice 2007 a été marqué par la **préparation de la dissolution de l'établissement public Charbonnages de France (CdF)**, rendue effective par le décret n° 2007-1806 du 21 décembre 2007.

**Le taux d'exécution de ce programme est de l'ordre de 100 %**, ce qui est normal au vu de la nature des dépenses, essentiellement contraintes puisque liées à la pension des anciens mineurs.

### **2. Principales remarques relatives à la performance**

Là encore, **9 indicateurs sur 10 sont correctement renseignés.**

La notion de performance s'appréhende de façon différente pour un programme de ce type et est liée à la qualité de la gestion. L'année 2007 a montré le caractère quelque peu « aléatoire » (car associé à des événements exceptionnels) de certains d'entre eux. Ainsi, les 3 indicateurs de l'objectif n° 3 (« Réduire le coût des expropriations, tout en maintenant la qualité du service à l'utilisateur ») ont été déclarés « sans objet », aucune expropriation n'ayant été prononcée en 2007.

## **MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT »**

**MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux**

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>174</b>
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>176</b>
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	176
B. LA SOUS-ÉVALUATION INITIALE DES BESOINS DU SGAE, UN MAUVAIS SIGNAL À LA VEILLE DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L’UNION EUROPÉENNE .....	176
C. LA NON-ATTEINTE DU PLAFOND D’EMPLOIS, TRADUCTION DE LA DIFFICULTÉ À POURVOIR CERTAINS POSTES.....	177
<b>II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION .....</b>	<b>178</b>
A. UN PILOTAGE DE LA PERFORMANCE À RENFORCER .....	178
B. PERFORMANCE DU PROGRAMME 129 : EN ATTENDANT LA REFORME OPÉRÉE EN 2008 .....	178
C. LES BONS RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE » .....	179

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

1. Suite aux travaux d'un groupe de travail formé des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis des commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, **créer un programme « Défense et protection des droits et des libertés »** au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », regroupant les crédits des autorités administratives indépendantes de cette mission.

A défaut d'une modification en ce sens de la maquette budgétaire, **une initiative sera prise par vos rapporteurs spéciaux, par voie d'amendement, au PLF 2009.**

2. Pour annuler des crédits du programme « Fonction publique », précédemment mis en réserve, il a été opéré un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ENA et des IRA, dont les crédits dépendent du programme « Fonction publique ». Il s'agit d'une mesure d'expédient, qui ne pourra pas être reproduite chaque année.

3. **L'insuffisance des crédits inscrits au budget opérationnel de programme du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**, préjudiciable à la préparation de la présidence française de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008, a été **compensée par des redéploiements de crédits** (à hauteur de 3 millions d'euros) au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

4. Afin de **réduire les délais de vacance de certains emplois au sein des services du Premier ministre**, renforcer l'attractivité des carrières, notamment pour les attachés d'administration centrale.

5. Renforcer le rôle de **pilotage de la performance du programme 129** « Coordination du travail gouvernemental » **par la direction des services administratifs et financiers (DSAF)** du Premier ministre.

6. La forte **diminution** (de 8,86 % à 6,29 %) **du coût de gestion, par le prestataire extérieur, de certaines prestations sociales à caractère interministériel** illustre les progrès qui peuvent, et doivent, être réalisés dans les relations contractuelles de l'Etat avec les prestataires de services privés.

La mission « Direction de l'action du gouvernement » forme **un ensemble hétérogène**, regroupant des crédits à caractère interministériel relevant des services du Premier ministre.

En 2007, les crédits de la mission se sont élevés, en exécution, à **523 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 506 millions d'euros en crédits de paiement**, répartis entre deux programmes :

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (325 millions d'euros en AE et 326 millions d'euros en CP), correspondant aux fonctions d'état-major *stricto sensu* de l'action gouvernementale ;

- le programme 148 « Fonction publique » (199 millions d'euros en AE et 179 millions d'euros en CP), qui regroupe des crédits d'action sociale interministérielle, gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ainsi que les crédits d'écoles de formation de la fonction publique (l'Ecole nationale d'administration, ENA, et les Instituts régionaux d'administration, IRA).

**La maquette budgétaire a fortement évolué en 2008 :**

- d'une part, suite au rattachement de la DGAFP au ministère du budget, des comptes et de la fonction publique nouvellement créé, le programme 148 « Fonction publique » a été transféré vers la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », examiné par notre collègue Bernard Angels ;

- d'autre part, il a été créé un nouveau programme 306 « Présidence française de l'Union européenne », afin de regrouper l'ensemble des crédits nécessaires à l'exercice par la France de la présidence de l'Union européenne, du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008.

**Vos rapporteurs spéciaux estiment cependant que la maquette budgétaire de la mission n'est toujours pas satisfaisante.**

Ils ont, dans ce contexte, animé un groupe de travail sur le positionnement budgétaire des autorités administratives indépendantes (AAI) relevant des services du Premier ministre, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Ce groupe de travail a réuni les rapporteurs spéciaux et pour avis des commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat : dans sa réunion du 9 avril 2008, il a décidé la **création d'un programme « Défense et protection des droits et des libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**, regroupant les crédits des AAI de cette mission. Une **lettre** en ce sens, datée du 21 mai 2008, cosignée des présidents et des rapporteurs spéciaux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, a été **adressée à M. François Fillon, Premier ministre.**

A défaut d'une modification en ce sens de la maquette budgétaire du projet de loi de finances (PLF) pour 2009, **une initiative sera prise par vos rapporteurs spéciaux, par voie d'amendement, au PLF 2009.**

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### *A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE*

Les différents services relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement » n'ayant pas été soumis à des règles dérogatoires en ce qui concerne la mise en réserve de crédits, vos rapporteurs spéciaux observent qu'ils ont su **faire face aux contraintes de régulation budgétaire en cours d'exercice**, de l'avis même de la Direction des services administratifs et financiers du premier ministre (DSAF), au prorata des dépenses inscrites en prévision lors de l'adoption de la loi de finances initiale.

Sous ces réserves, la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) a toutefois bénéficié d'une application à un taux minoré (4,03 % au lieu de 5 %) de ses crédits mis en réserve.

Cependant, pour annuler des crédits du programme « Fonction publique », précédemment mis en réserve, il a été opéré un **prélèvement sur le fonds de roulement de l'ENA et des IRA**, dont les crédits dépendent du programme « Fonction publique ». Il s'agit d'une mesure d'expédient, qui ne pourra pas être reproduite chaque année, puisque le fonds de roulement de l'ENA et des IRA doit pouvoir être maintenu à un niveau suffisant pour couvrir les besoins de trésorerie de ces écoles de formation.

Par ailleurs, **les crédits du programme 129** « Coordination du travail gouvernemental » **ont dû être abondés en cours de gestion à hauteur de 3 millions d'euros en AE**, en octobre 2007, du fait d'évolutions difficilement prévisibles lors de la programmation budgétaire :

- l'augmentation de trois à quatre du nombre de cabinets ministériels rattachés aux services du Premier ministre ;

- l'installation de l'ancien Président de la République, M. Jacques Chirac, dans de nouveaux locaux.

### *B. LA SOUS-ÉVALUATION INITIALE DES BESOINS DU SGAE, UN MAUVAIS SIGNAL À LA VEILLE DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE*

Une difficulté, récurrente, est toutefois l'**adaptation aux besoins des crédits alloués par la DSAF pour le fonctionnement courant** des services relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement », à partir du budget opérationnel de programme (BOP) « Soutien ».

Or, dès le début de l'année 2007, lors de sa présentation au contrôle financier, **le BOP du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) est apparu insuffisamment doté**. Des redéploiements ont ainsi dû être opérés

au sein du programme 129, à hauteur de 2 millions d'euros en AE, du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) vers le BOP « Soutien », et de 1 million d'euros, toujours en AE, du BOP « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (CSA) vers le BOP « Soutien ». En revanche, les dotations prévues en 2008 couvrent largement les besoins de financement.

Cette situation n'est pas sans inquiéter vos rapporteurs spéciaux, puisque le SGAE a préparé, dès 2007, la présidence française de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008, et avait dès lors renforcé ses effectifs.

En outre, le transfert ainsi opéré au détriment du CSA représente une part significative (3 %) de ses ressources.

### ***C. LA NON-ATTEINTE DU PLAFOND D'EMPLOIS, TRADUCTION DE LA DIFFICULTÉ À POURVOIR CERTAINS POSTES***

**La loi de finances pour 2007 a fixé le plafond d'emplois des services du Premier ministre à 2.531 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT), en diminution de seulement 8 ETPT (à périmètre constant) par rapport à 2006.** Comme l'avaient observé vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007, les services du Premier ministre restaient donc globalement en dehors du champ de la réduction des emplois publics.

Or, les **ETPT consommés au 31 décembre 2007 s'élevaient à 2.358,76, soit seulement 93 % du plafond des emplois autorisés par le Parlement.**

L'écart entre le nombre d'emplois prévus et les ETPT effectivement consommés s'est cependant réduit par rapport à 2006, puisqu'il atteignait 10 % au 31 décembre 2006.

Si des facteurs conjoncturels (comme les changements de cabinets ministériels au printemps 2007) contribuent certes à expliquer l'écart entre les emplois autorisés et ceux effectivement pourvus au sein des services du Premier ministre, vos rapporteurs spéciaux soulignent la **durée des vacances de poste sur des emplois spécialisés, notamment au CSA.**

En conséquence, le plafond d'emplois du CSA (soit 270,24 ETPT) a été dépassé dès février 2007, pour être porté au niveau autorisé en 2008 (soit 281,24 ETPT).

Cette difficulté à procéder à des recrutements pose la question de **l'attractivité des régimes statutaires des emplois relevant des services du Premier ministre.** Elle souligne aussi la nécessité de mieux **organiser** dans certains corps, en particulier celui des attachés d'administration centrale, de vrais plans d'évolution de carrière au sein des services du Premier ministre, ou dans des directions exerçant des fonctions comparables dans d'autres ministères.

## II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

### *A. UN PILOTAGE DE LA PERFORMANCE À RENFORCER*

L'hétérogénéité même des crédits relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ne facilite pas la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, notamment pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

Vos rapporteurs spéciaux estiment toutefois que **des objectifs et des indicateurs de performance devraient être associés aux actions représentant une part significative des crédits du programme 129** : en ce sens, la définition d'un objectif de performance par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, suite au contrôle budgétaire<sup>1</sup> mené par vos rapporteurs spéciaux, a représenté un progrès appréciable, avant que le CSA ne soit suivi par une autre AAI relevant des services du Premier ministre, le Médiateur de la République.

Cependant, comme l'a souligné la Cour des comptes dans ses travaux sur l'exécution du budget 2007, il conviendrait de **renforcer le rôle de pilotage de la performance par la direction des services administratifs et financiers (DSAF)** du Premier ministre, alors qu'actuellement le dialogue de gestion est très faible entre la DSAF et les services relevant du programme 129.

Ces échanges permettraient d'aider à la définition des objectifs et indicateurs de performance les plus pertinents, ainsi que de mettre en place des outils méthodologiques sur le renseignement des indicateurs et leur suivi.

### *B. PERFORMANCE DU PROGRAMME 129 : EN ATTENDANT LA REFONTE OPÉRÉE EN 2008*

S'agissant de l'appréciation des performances obtenues pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », la refonte opérée en 2008 a amené vos rapporteurs spéciaux à analyser plus particulièrement les résultats 2007 des objectifs et indicateurs ayant vocation à être maintenus.

S'ils se félicitent ainsi des progrès obtenus en matière de sécurité des systèmes d'information de l'Etat (2,68 en 2006 d'après une évaluation entre 0 et 5, contre 2,47 en 2006), **beaucoup de ministères restent vulnérables à des attaques contre leurs systèmes informatiques**. La prise de conscience, dont rendent compte les résultats obtenus en 2007, doit se traduire en choix d'investissements, une démarche préventive présentant, à moyen et long

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 441 (2004-2005).

termes, une économie budgétaire que pourrait d'ailleurs évaluer le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

Le déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT), soit 85 % en 2007, et qui constitue l'indicateur de performance du CSA, est conforme aux prévisions. Toutefois, il devra être remplacé lorsque la quasi-totalité du territoire aura accès à la TNT. Suite au bilan<sup>1</sup> effectué par vos rapporteurs spéciaux sur leurs activités de contrôle budgétaires menées depuis 2004, le CSA a d'ailleurs indiqué travailler en ce sens.

### ***C. LES BONS RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »***

Comme pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », **les objectifs et indicateurs de performance du programme 148 « Fonction publique » ont été largement refondus, mais dès 2007.**

**Les résultats obtenus sont largement en phase avec les prévisions**, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent, malgré un léger dérapage des coûts de la formation par élève à l'ENA (56.700 euros en 2007, alors que la prévision initiale s'établissait à 56.000 euros, et en hausse de 3 % par rapport à 2006) et dans les IRA (47.100 euros contre 46.000 euros, également en hausse de près de 3 % par rapport à 2006). Cette différence s'explique, selon le RAP 2007, par l'application des mesures statutaires et salariales à caractère générale, ce qui à l'évidence ne saurait rendre compte des taux de progression constatés.

Un des résultats les plus satisfaisants est la **forte diminution** (de 8,86 % à 6,29 %) **du coût de gestion, par le prestataire extérieur, de certaines prestations sociales à caractère interministériel<sup>2</sup>** : les chèques-vacances, l'aide ménagère à domicile, l'aide à l'installation des personnels et la garde d'enfants.

Cette évolution favorable résulte notamment de la renégociation de conventions liant l'Etat à ces prestataires, ce qui montre les **progrès pouvant être réalisés dans les relations contractuelles de l'Etat avec les prestataires de services privés.**

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 415 (2007-2008).

<sup>2</sup> Ces données sont mesurées par l'indicateur n° 2 de l'objectif n° 3 « Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle ».

## MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL</b> .....	181
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES</b> .....	182
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : « UNE GOUTTE D’EAU DANS L’OCÉAN » .....	182
1. <i>L’analyse de l’exécution : un exercice à portée limitée</i> .....	182
2. <i>Quelle évaluation pour la dépense fiscale ?</i> .....	183
B. UN PILOTAGE TRÈS PERFECTIBLE.....	184
1. <i>Le pilotage des crédits</i> .....	184
2. <i>Le pilotage des opérateurs</i> .....	184
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	185
A. PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS » .....	185
1. <i>Appréciation de la performance</i> .....	185
2. <i>L’exécution des crédits</i> .....	186
B. PROGRAMME 153 « GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ » .....	187
1. <i>Appréciation de la performance</i> .....	187
2. <i>L’exécution des crédits</i> .....	188
C. PROGRAMME 211 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE ».....	189
1. <i>Appréciation de la performance</i> .....	189
2. <i>L’exécution des crédits</i> .....	189

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL**

1. L'analyse de l'exécution budgétaire à périmètre 2007 voit sa portée relativisée par le fait que la mission « Ecologie et développement durable » ne regroupe **que 12 % des dépenses de l'Etat et de ses opérateurs** en faveur de l'environnement.

2. Instrument privilégié de mise en œuvre des politiques environnementales, la **dépense fiscale** associée à la mission représente 3 milliards d'euros mais souffre d'une quantification et d'une évaluation **insuffisante**.

3. La réorganisation administrative du ministère doit permettre d'améliorer le **pilotage des crédits** en dotant les responsables de programme des attributions nécessaires à la conduite des politiques. Le **pilotage des opérateurs** est porteur de lourds enjeux et connaît une amélioration progressive.

4. Sur l'ensemble de la mission, **les fonds de concours ont été très largement surestimés** et les motifs des écarts à la prévision ne sont pas explicités.

5. Il est procédé à un **retrait massif d'autorisations d'engagement** de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Les motivations n'en sont pas fournies par le rapport annuel de performances.

6. Le **transfert en gestion** de la quasi-totalité des crédits de personnel prive le responsable de programme de toute marge de manœuvre et ne facilite pas la reconstitution des dépenses complètes de chaque programme.

7. L'abandon du projet d'installation de la **Maison de la francophonie** sur le site de l'avenue de Ségur a occasionné l'annulation en loi de finances rectificative de la moitié des 40 millions d'euros d'AE ouvertes en vue du déménagement temporaire du ministère.

## I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

La mission « Ecologie et développement durable » est structurée en **deux programmes opérationnels** « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » (181) et « Gestion des milieux et biodiversité » (153). Un **programme support** « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » concentre la totalité des crédits de personnel. **L'exécution 2007 s'élève à 410 millions d'euros en crédits de paiement et à 264 millions d'euros en autorisations d'engagement.**

La constitution d'un grand ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) s'est accompagnée, dès 2008, de **profonds remaniements de la maquette budgétaire** qui font de cette exécution à périmètre 2007 la **dernière du genre.**

### *A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : « UNE GOUTTE D'EAU DANS L'OcéAN »*

#### **1. L'analyse de l'exécution : un exercice à portée limitée**

La mission « Ecologie et développement durable » ne doit pas occulter les **ressources extrabudgétaires massives** allouées aux politiques environnementales et les crédits dédiés à l'environnement contenus dans **d'autres missions du budget général.** Cette caractéristique conduit à **relativiser d'emblée la portée de l'exécution budgétaire** au sein d'un tel périmètre.

La mission « Ecologie et développement durable » ne représente que **12 % des dépenses** de l'Etat et de ses opérateurs en **faveur de l'environnement** et, en 2006<sup>1</sup>, il convenait de mettre les **614,62 millions d'euros** de crédits de la mission en regard :

1) des **2,092 milliards d'euros** de crédits budgétaires consacrés à l'environnement par les **autres missions** du budget général ;

2) et des **2,432 milliards d'euros** correspondant aux actions financées sur **ressources propres** par les établissements sous tutelle ou co-tutelle du ministère chargé de l'écologie (dont 2,161 milliards d'euros pour les seules agences de l'eau)<sup>2</sup>.

Enfin, le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM, dit « Fonds Barnier ») est souvent mobilisé à l'appui des politiques mises en œuvre sur crédits budgétaires. Ce recours a par exemple conduit, en

---

<sup>1</sup> Dernières données comparatives disponibles, issues du « Jaune Environnement » annexé au projet de loi de finances pour 2007.

<sup>2</sup> Par ailleurs, les collectivités territoriales ont consacré 17,5 milliards d'euros à la protection de l'environnement en 2004.

2007, à majorer les crédits disponibles sur les actions 2 et 3 du programme 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

## 2. Quelle évaluation pour la dépense fiscale ?

La mise en œuvre des politiques environnementales s'appuie de façon privilégiée sur le recours à la **dépense fiscale en tant qu'instrument d'orientation du comportement des agents**. A l'aune de ces dépenses, les crédits budgétaires paraissent à nouveau bien minces.

### Chiffrage des dépenses fiscales principales et subsidiaires rattachées aux programmes de la mission « Écologie et développement durable »

Programme	Dépenses non chiffrées	Dépenses chiffrées	Total des dépenses chiffrées (M€)
181	5	4	1 123
153	4	2	2
211	4	3	1 889
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>3 014</b>

*Les dépenses non chiffrées regroupent les dépenses non chiffrables et les dépenses inférieures à 500.000 euros.*

*Source : commission des finances*

La lecture du tableau qui précède enseigne que **3 milliards d'euros de dépenses fiscales** sont rattachées, à titre principal ou subsidiaire, aux programmes de la mission. Ce montant est principalement constitué par le coût de la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (1,1 milliard d'euros) et du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (1,873 milliard d'euros).

**L'évaluation de ces dépenses peut être largement améliorée.** 13<sup>1</sup> des 22 dépenses répertoriées dans le rapport annuel de performances ne font l'objet **d'aucun chiffrage**. Leur quantification laisse parfois apparaître des **écarts substantiels** entre chiffrage initial et chiffrage actualisé pour 2007, non toujours justifié par une évolution du dispositif en cours d'année. Certaines évaluations ne reposent que sur des **ordres de grandeur** et le nombre de bénéficiaires est fréquemment **indéterminé**.

Enfin, peu de développements sont consacrés à l'évaluation de **l'efficacité** de ces dépenses et la mesure dans laquelle elles contribuent à remplir les **objectifs** assignés à chaque programme n'apparaît pas de façon explicite.

---

<sup>1</sup> Dont 5 sont « epsilonques », c'est-à-dire inférieures à 500.000 euros.

## **B. UN PILOTAGE TRÈS PERFECTIBLE**

La mission « Ecologie et développement durable » se caractérise également par d'importantes marges de progression en matière de **pilotage des crédits et des opérateurs**.

### **1. Le pilotage des crédits**

S'agissant du pilotage des **crédits**, le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2007 émet de **sérieux doutes sur la capacité réelle de la secrétaire générale du ministère à exercer les fonctions de responsable des programmes 153 et 181**. La Cour observe en effet que « *la secrétaire générale, responsable des programmes opérationnels de la mission en 2007, n'était pas en mesure d'intervenir sur les crédits des services d'administration centrale chargée de mettre en œuvre la politique du secteur* ». De fait, elle ne disposait pas des attributions et délégations de signature lui conférant autorité sur les directeurs d'administration centrale pour décider de l'allocation des crédits et rendre compte de la performance. Cette situation a perduré en 2008 et **plaide pour un achèvement rapide de la réorganisation administrative en cours au MEEDDAT**.

Par ailleurs, l'analyse en dépenses complètes permet de mesurer que **le responsable des programmes opérationnels de la mission ne pilote véritablement que la moitié des crédits concourant à ses actions**. Après ventilation des dépenses des actions de conduite et de pilotage, de soutien et de services polyvalents, l'exécution du programme 181 atteint 280,7 millions d'euros, contre 144,8 millions d'euros exécutés sur le seul programme. Ces montants atteignent respectivement 313,8 millions d'euros (dépenses complètes) et 180,9 millions d'euros pour le programme 153.

### **2. Le pilotage des opérateurs**

Compte tenu du rôle éminent des **opérateurs** de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques environnementales, la question de leur **intégration dans le dispositif de performance** revêt une importance cruciale. De ce point de vue, des **progrès** sont à noter :

1) les **contrats d'objectifs se généralisent** et tous les opérateurs principaux du secteur de l'écologie sont désormais concernés par une démarche de contractualisation ;

2) les outils de **comptabilité analytique** et de **contrôle de gestion** connaissent un déploiement progressif et devraient permettre d'améliorer la justification des moyens demandés et les modalités du dialogue de gestion ;

3) sur la recommandation du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le versement du solde des **subventions pour charges de service public** n'est plus automatique, mais résulte d'un débat contradictoire avec la tutelle et s'opère sur présentation de justificatifs et en fonction des crédits disponibles après régulation.

Votre rapporteur spécial suggère, enfin, que des **améliorations ponctuelles** soient apportées aux parties qui les concernent dans le rapport annuel de performances associé à la mission « Ecologie et développement durable ». Outre les données chiffrées relatives aux recettes, dépenses et emplois, les contenus actuellement disponibles donnent accès à une information essentiellement **descriptive** sur les missions que la loi assigne à ces opérateurs et sur les actions entreprises au cours de l'année.

Dans le but d'améliorer l'évaluation des **performances** réalisées, il pourrait être opportun, **pour les opérateurs les plus significatifs** :

1) de faire apparaître plus distinctement, par exemple au moyen d'un **tableau de concordance**, l'**articulation** existant entre le contenu des contrats d'objectifs spécifiques à chaque opérateur et les objectifs du programme, ainsi que de qualifier l'**état d'avancement** des actions mises en œuvre pour remplir ces objectifs ;

2) d'améliorer l'information relative à la **situation financière globale** de chaque opérateur, la simple comparaison entre les prévisions et réalisations de recettes, de dépenses et d'emplois d'une année ne permettant pas de caractériser la **qualité de la gestion**.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### *A. PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS »*

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

La lecture des indicateurs de performance<sup>1</sup> du programme 181 appelle les observations suivantes :

1) les résultats en matière de **contrôle des installations classées** sont conformes aux prévisions, mais ces prévisions visent une de **stabilisation** des résultats. Cette cible, **réaliste à défaut d'être ambitieuse**, semble tenir compte de la très lourde charge de travail qui pèse sur une inspection des

---

<sup>1</sup> Pour le programme 181 comme pour les suivants, un nombre significatif d'indicateurs de performance ont été abandonnés dans le projet annuel de performances de 2008.

installations classées dont les **effectifs sont insuffisants**, et dont les tâches<sup>1</sup> prioritaires réduisent le temps disponible pour le contrôle « au long cours » ;

2) **25 % des plans de prévention des risques** qui devaient être approuvés dans l'année **ont pris du retard** ;

3) les bons résultats en matière de diminution des aléas auxquels est exposée la population habitant **en zone inondable** ont été en partie obtenus grâce à la mobilisation des **ressources extrabudgétaires** du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (Fonds « Barnier ») ;

4) en dépit d'un effort de rattrapage en 2007, et alors que la France est poursuivie par la Commission pour non-respect de la directive relative aux « Eaux résiduaires urbaines », le **taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration est inférieur aux prévisions**<sup>2</sup> ;

5) on constate l'absence de renseignement et l'abandon aussi regrettable qu'inexpliqué d'un indicateur relatif au contrôle des **exploitations agricoles** professionnelles situées en zone vulnérable au regard de la directive **nitrate**s.

## 2. L'exécution des crédits

La lecture de la justification au premier euro est rendue **malaisée** par de nombreuses **erreurs d'imputation** et la multiplicité des **écarts à la prévision** conduit à s'interroger sur la **qualité de cette dernière**.

### Crédits ouverts et consommés sur le programme 181

*(en euros)*

	AE	CP
LFI	139 744 878,00	132 096 578,00
LFR	-2 900 000,00	-2 900 000,00
Modifications réglementaires	-9 745 279,00	17 527 497,00
Reports	16 295 320,00	1 598 906,00
<b>Total crédits ouverts</b>	<b>143 394 919,00</b>	<b>148 322 981,00</b>
<b>Total crédits consommés</b>	<b>120 962 113,54</b>	<b>144 832 139,84</b>
<i>% consommés / ouverts</i>	<i>84,36%</i>	<i>97,65%</i>
<i>% ouverts / LFI</i>	<i>102,61%</i>	<i>112,28%</i>
<i>% consommés / LFI</i>	<i>86,56%</i>	<i>109,64%</i>

Source : *commission des finances*

<sup>1</sup> Ces tâches ont été, en 2007, la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC).

<sup>2</sup> Voir le rapport d'information de Mme Fabienne Keller, « Droit communautaire de l'environnement : maintenir le cap » (n° 402, 2007-2008).

On observe, tout d'abord, une **surestimation importante des fonds de concours**. Selon le rapport annuel du CBCM, les fonds de concours rattachés ne représentent que 39,76 % des fonds de concours attendus en AE et 52,7 % en CP. Cet écart peut totalement s'expliquer par le fait que le FPRNM, en raison de sa trésorerie insuffisante, n'ait pu être autant sollicité que prévu. Le rapport annuel de performances ne fournit toutefois pas d'autres motivations.

Votre rapporteur spécial relève également une certaine **sous-consommation des autorisations d'engagement** (84,36 % des AE ouvertes sur le programme ont été effectivement consommées), due en grande partie au **désengagement massif des AE de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (ADEME), constaté sur les actions 1 (- 32,4 millions d'euros) et 3 (- 105,5 millions d'euros). Ces désengagements, non explicités dans les documents budgétaires, s'inscrivent dans le cadre de la **résorption d'un stock d'endettement budgétaire évalué à 584 millions d'euros** au 31 décembre 2005<sup>1</sup>. Un autre facteur d'explication de la sous-consommation en AE semble, en outre, résider dans le **retard pris dans la mise en œuvre des PPRT** (action 1).

Le **calibrage des subventions pour charges de service public des opérateurs est parfois perfectible**. Sur l'action 2 (subventions au BRGM, à l'INERIS et à « *d'autres opérateurs non principaux* »), les crédits de paiement consommés (près de quatre millions d'euros) sont égaux au **double** des crédits prévus (1,96 million d'euros). Cet écart est partiellement imputable à un abondement de 1,12 million d'euros destiné au « *règlement de dettes antérieures* » dont l'origine et l'imputation ne sont pas précisés.

## **B. PROGRAMME 153 « GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ »**

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

Certains résultats, inférieurs aux prévisions, obtenus dans le domaine de l'eau tiennent à la **mise en œuvre de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques**, qui a augmenté les délais d'approbation des **schémas d'aménagement et de gestion des eaux** (SAGE) et conduit les services de **police de l'eau** à donner la priorité à la formation des agents (d'où une dégradation de l'indicateur d'activité consacrée au contrôle).

S'agissant des contrôles de police de l'eau, un facteur de dégradation du résultat réside également dans la priorité donnée à l'instruction des dossiers relatifs aux opérations soumises à autorisation ou déclaration. A l'instar du contrôle des installations classées, et nonobstant le recours à des vacataires, ces services semblent devoir faire face à des tâches excédant leurs capacités.

---

<sup>1</sup> La pluriannualité des programmes mis en œuvre par l'ADEME a contribué à la constitution d'un important stock d'AE non couvertes par des CP.

De bons résultats sont, en revanche, constatés en matière de baisse des **coûts de l'hectare de réserves naturelles nationales**, notamment grâce à la mise en œuvre de plans de gestion portant programmation pluriannuelle des interventions.

## 2. L'exécution des crédits

L'exécution des crédits du programme 153 n'appelle pas de réserves substantielles, hormis la **surestimation des fonds de concours** qui caractérise l'ensemble de la mission (les fonds de concours rattachés ont atteint 66 % des fonds de concours attendus, mais les montants en jeu sont modestes : 1,5 million d'euros attendus en AE et CP).

### Crédits ouverts et consommés sur le programme 153

*(en euros)*

	AE	CP
LFI	199 566 358,00	187 667 158,00
LFR	-3 000 000,00	-3 000 000,00
Modifications réglementaires	-5 652 638,00	-1 706 791,00
Reports	2 051 400,00	282 297,00
<b>Total crédits ouverts</b>	<b>192 965 120,00</b>	<b>183 242 664,00</b>
<b>Total crédits consommés</b>	<b>187 108 218,64</b>	<b>180 937 890,50</b>
<i>% consommés / ouverts</i>	<i>96,96%</i>	<i>98,74%</i>
<i>% ouverts / LFI</i>	<i>96,69%</i>	<i>97,64%</i>
<i>% consommés / LFI</i>	<i>93,76%</i>	<i>96,41%</i>

Source : commission des finances

La consommation des crédits dévolus à la **politique de la nature et des paysages** est satisfaisante, avec un taux de consommation de 99 % et une exécution globalement conforme aux dotations votées en loi de finances.

S'agissant de la **politique de l'eau**, votre rapporteur spécial se félicite de l'effort accompli pour solder les restes à payer et les dettes de l'Etat sur les **subventions aux collectivités territoriales** dans le cadre de différents programmes de préservation des zones humides et des ressources en eau. Cet effort était nécessaire pour tirer les conséquences du **décroissement** des aides de l'Etat et des agences de l'eau, qui sont, depuis 2005, seules compétentes pour assurer de tels financements.

## **C. PROGRAMME 211 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »**

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

Les résultats obtenus dans le cadre du programme 211 sont **globalement satisfaisants**, à l'exception :

1) de l'indicateur de **dépense moyenne de fonctionnement par agent**, dont il semble que des facteurs conjoncturels aient dégradé la valeur (changements de serveur de messagerie en administration centrale et travaux de maintenance immobilière) ;

2) de l'indicateur de **transposition des directives communautaires**, qui affiche toujours 2 directives en retard de transposition. Au cours de ses récents travaux de suivi des procédures d'infraction au droit communautaire de l'environnement, il a toutefois été indiqué à votre rapporteur spécial qu'un **point hebdomadaire sur l'état de transposition des directives communautaires** est désormais réalisé, « *afin de pouvoir alerter le ministre d'Etat, son cabinet ainsi que l'ensemble des directions générales sur les dérapages qui nécessitent des actions correctrices* »<sup>1</sup>. Cet aménagement de procédure devrait donc permettre à court terme de **porter et de maintenir l'indicateur à zéro**.

Enfin, deux indicateurs jugés **non pertinents** par votre rapporteur spécial sont **inexploitables** (indicateur 3.2 « Pourcentage des interlocuteurs du ministère considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international » et indicateur 2.3 « Perception par le public des politiques environnementales : niveau d'implication du public en tant qu'acteur des politiques environnementales »). Si la suppression de l'indicateur 2.3 a été opérée dans le projet annuel de performances pour 2008, **il pourrait en être de même de l'indicateur 3.2, sans grand préjudice pour l'appréciation de la performance du programme**.

### **2. L'exécution des crédits**

3.702 ETP-T ont été consommés sur un plafond de 3.775, soit un **taux de mobilisation de 98 %**. Le programme 211 présente toutefois un **taux de consommation des crédits votés en loi de finances initiale très faible** (24,37 % en AE et 26,73 % en CP).

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information de Mme Fabienne Keller, « Droit communautaire de l'environnement : maintenir le cap » (n° 402, 2007-2008).

**Crédits ouverts et consommés sur le programme 211**

*(en euros)*

	AE	CP
LFI	357 102 716,00	315 602 716,00
LFR	-24 100 000,00	-4 100 000,00
Modifications réglementaires	-224 762 950,00	-222 331 619,00
Reports	5 485 556,00	2 463 852,00
<b>Total crédits ouverts</b>	<b>113 725 322,00</b>	<b>91 634 949,00</b>
<b>Total crédits consommés</b>	<b>87 015 281,52</b>	<b>84 376 014,66</b>
<i>% consommés / ouverts</i>	<i>76,51%</i>	<i>92,08%</i>
<i>% ouverts / LFI</i>	<i>31,85%</i>	<i>29,03%</i>
<i>% consommés / LFI</i>	<i>24,37%</i>	<i>26,73%</i>

*Source : commission des finances*

Ce paradoxe apparent tient à ce que la majeure partie des crédits de **titre 2** du programme fait l'objet de **décrets de transferts** par lesquels le ministère chargé de l'écologie, qui **ne dispose pas de corps propres**, rembourse à ses ministères « partenaires » les rémunérations de leurs personnels en poste au MEDD. En 2007, **près de 212 millions d'euros de crédits de personnel ont ainsi fait l'objet de transferts**, sur une dotation en loi de finances initiale de 227 millions d'euros sur le titre 2 (AE et CP). Ces transferts se sont opérés au profit des ministères chargés de l'équipement (1.564 ETP-T et 89,3 millions d'euros), de l'agriculture (657 ETP-T et 41 millions d'euros), de l'économie (1.261 ETP-T et 80,7 millions d'euros) et de la santé (10 ETP-T et 640.000 euros).

Ce transfert prive le ministère de toute marge de manœuvre réelle en matière de gestion des ressources humaines et explique en partie qu'**aucune fongibilité asymétrique** n'ait été pratiquée en 2007. Il rend également très **approximative la connaissance des effectifs employés pour la mise en œuvre de chaque programme**, dans le cadre de la présentation en coûts complets.

Une telle situation avait conduit votre rapporteur spécial à plaider pour la mise en place de **délégations de gestion** entre le ministère chargé de l'écologie et les ministères de rattachement des personnels qu'il emploie. Toutefois, la création du **ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire** (MEEDDAT) bouleverse profondément cette configuration et imposera de réexaminer la question à la lumière de l'exécution 2008.

Au total, le ministère n'a consommé que **223 ETP-T en gestion directe** (soit 9,3 millions d'euros de masse salariale), correspondant aux personnels de la Commission nationale du débat public et de l'Institut national de la statistique et des études économiques<sup>1</sup> (INSEE), ainsi qu'à des crédits de vacation et des indemnités des commissaires enquêteurs, ces dernières

<sup>1</sup> Une délégation de gestion a été mise en place avec l'INSEE.

étant considérées comme constitutives d'un **risque budgétaire** par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (cf. encadré).

**Un risque budgétaire :  
l'indemnisation des commissaires enquêteurs**

Le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel cite, au nombre des risques budgétaires pesant sur la mission, « *l'inflation des dépenses constatées au titre des commissaires enquêteurs* ».

L'Etat, en qualité de maître d'ouvrage des enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, **abonde un fonds destiné à couvrir les indemnités versées aux commissaires enquêteurs mobilisés**. La Caisse des dépôts et consignations assure la gestion comptable et financière de ce fonds et facture des **frais de gestion** aux maîtres d'ouvrage pour le compte desquels les commissaires enquêteurs interviennent.

Ces frais de gestion se sont élevés à 400.000 euros en 2006 (au titre de 2005) et à 500.000 euros en 2007 (au titre de 2006). Toutefois, le CBCM note que « *en 2008, le coût pour l'Etat des frais de fonctionnement exposés par la CDC devrait dépasser le million d'euros* » et que, sans un plafonnement de ces frais prévus par convention, « *la facturation totale théorique pour le MEDD au rait été en 2007 [...] de 1.074.480 euros* ».

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel du CBCM*

Les crédits, **hors titre 2**, présentent une **faible consommation des autorisations d'engagement**. La raison principale en est **l'abandon du projet de déménagement temporaire du ministère** : l'Etat ayant renoncé à installer la **Maison de la francophonie avenue de Ségur**, la restructuration de l'immeuble n'a pas été nécessaire. Sur les 40 millions d'AE ouvertes en vue de ce déménagement, 50 % ont été annulés en loi de finances rectificatives. Sur les 20 millions d'euros résiduels, 2 millions d'euros ont été consacrés au Grenelle de l'environnement et 18 millions ont fait l'objet d'une demande de report en 2008 afin de financer les dépenses induites par la création du MEEDDAT (restructuration du site de la Défense, locations intermédiaires et déménagements).

Au titre des écarts à la prévision, on observe enfin :

1) que la tenue du **Grenelle de l'environnement** a occasionné un dépassement des prévisions établies en loi de finances initiale pour les **dépenses de communication** : 3,4 millions d'euros ont été consommés contre une prévision de 2 millions d'euros ;

2) que les **fonds de concours** ont été, à l'instar des autres programmes, **très largement surestimés**, les fonds de concours rattachés ne représentant que 9 % des fonds de concours attendus en AE et CP (117.294 euros rattachés contre 1,313 million d'euros attendus). Cet écart n'est pas davantage motivé que pour les programmes 181 et 153.

**MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT »  
ET COMPTES SPÉCIAUX  
« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » ET  
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**

<b>I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »</b> .....	193
A. LE PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT » .....	194
1. <i>L'exécution : une charge de la dette plus importante que prévu (39,28 milliards d'euros)</i> .....	194
2. <i>La performance : un bon bilan</i> .....	196
B. LE PROGRAMME « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT » .....	197
1. <i>Un programme dont l'évaluation s'avère difficile</i> .....	198
2. <i>Une enquête demandée à la Cour des comptes sur la Coface</i> .....	198
C. LE PROGRAMME « ÉPARGNE » .....	199
1. <i>Une « sous-budgétisation » des dépenses d'épargne logement pour la deuxième année consécutive</i> .....	199
2. <i>Des préconisations convergentes du CIAP et de la Cour des comptes tendant à la refonte du programme</i> .....	201
D. LE PROGRAMME « MAJORATION DE RENTES » .....	201
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »</b> .....	202
A. L'EXÉCUTION : 7,725 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES .....	203
1. <i>Un exercice marqué par les cessions de titres « France Télécom » (2,652 milliards d'euros) et « EDF » (3,712 milliards d'euros)</i> .....	203
2. <i>Une affectation des recettes en faveur du désendettement de l'ERAP en 2007 et de l'immobilier universitaire en 2008</i> .....	204
B. LA PERFORMANCE .....	206
1. <i>La valorisation des participations</i> .....	206
2. <i>La réussite des opérations de cessions</i> .....	207
3. <i>Une importante contribution au désendettement public</i> .....	208
<b>III. LE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »</b> .....	208
A. L'EXÉCUTION : 820 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES .....	209
1. <i>Un nouveau « record » de produits de cessions immobilières</i> .....	209
2. <i>Une contribution au désendettement de l'Etat demeurée modeste (130,8 millions d'euros)</i> .....	212
B. LA PERFORMANCE .....	213
1. <i>Une mesure sensiblement plus fine qu'en 2006</i> .....	213
2. <i>Des résultats globalement satisfaisants mais révélateurs de marges de progrès</i> .....	214

## I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

La mission « Engagements financiers de l'Etat », avec **41,43 milliards d'euros de crédits en exécution pour 2007**, 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 »).

Cette mission est composée de **quatre programmes**<sup>1</sup>. Deux d'entre eux regroupent des crédits évaluatifs : le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », et le programme 114, « Appels en garantie de l'Etat ». Trois seulement sont dotés d'une stratégie de performance : il s'agit des deux programmes précités et du programme 145, « Epargne ». Le programme 168, « Majoration de rentes », en est dépourvu.

**La mission a dépassé les dépenses prévues en LFI pour 2007 à hauteur de 565,9 millions d'euros**, soit 1,4 % de la dotation initiale. Ce dépassement résulte, pour les deux tiers, d'une **charge de la dette plus élevée que prévu** et, pour le reste, de la nette « **sous-budgétisation** » du programme « Epargne ».

L'exécution en 2007 de la mission « Engagements financiers de l'Etat » (CP)  
(en euros)

Programmes	LFI	Exécution	Ecart
117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »	39.191.000.000	39.550.398.822	+ 359.398.822 (0,9 %)
114 « Appels en garantie de l'Etat »	292.600.000	282.539.728	- 10.060.272 (3,4 %)
145 « Epargne »	1.149.000.000	1.369.000.000	+ 220.000.000 (19 %)
168 « Majorations de rentes »	230.000.000	226.587.679	- 3.412.321 (1,5 %)
<b>Total pour la mission</b>	<b>40.862.600.000</b>	<b>41.428.526.229</b>	<b>+ 565.926.229</b> (1,4 %)

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

<sup>1</sup> La LFI pour 2007 a supprimé le programme 229, « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) », qui figurait dans la mission en 2006.

## **A. LE PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »**

### **Rappels sur le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »**

Le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », 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 à 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, désormais rattachée à la direction générale des finances publiques.

### **1. L'exécution : une charge de la dette plus importante que prévu (39,28 milliards d'euros)**

En 2007, **39,55 milliards d'euros** (en AE et CP) ont été dépensés à partir du programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », qui a ainsi concentré **95,5 % des crédits de la mission** « Engagements financiers de l'Etat ». Cette exécution représente un **dépassement à hauteur de 359,4 millions d'euros** (soit 0,9 %) **des crédits (évaluatifs) votés en LFI, conséquence d'un accroissement de la charge de la dette négociable de l'Etat**, alors que celle de la dette non négociable a poursuivi sa baisse et que la trésorerie, « optimisée » depuis 2006, n'a engendré aucun coût.

*a) L'augmentation de la charge de la dette négociable de l'Etat (+ 2,2 %)*

**En 2006**, en dépit du contexte économique de remontée des taux d'intérêt, la charge de la dette négociable de l'Etat s'était révélée légèrement inférieure à la prévision de la LFI et avait atteint **38,42 milliards d'euros** (charge nette après recettes issues des contrats d'échange de taux – « *swaps* » –, qui avaient alors représenté plus de 558 millions d'euros). Ce résultat tenait notamment aux **ressources de financement dégagées par « l'optimisation » de la gestion de trésorerie et au niveau exceptionnel des produits de cessions de participations financières** de l'Etat affectés au désendettement<sup>1</sup>.

**En 2007**, alors que ces ressources – issues de mesures « à un coup » – n'étaient plus mobilisables, **l'environnement financier de la gestion de la dette a été dominé par la crise dite des « surprimes »** apparue en août 2007, dont les effets sur le niveau et la hiérarchie des taux d'intérêt se sont fait sentir

<sup>1</sup> Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget de 2006.

durant toute la seconde moitié de l'exercice. La **hausse générale des taux**, constatée dès le début de l'année 2006, s'est ainsi poursuivie et amplifiée, affectant d'ailleurs davantage les taux de court terme que ceux de moyen et long termes. Cette hausse des taux d'intérêt, **supérieure aux anticipations de marché ayant fondé la prévision inscrite en LFI**, a donné lieu à une **charge nette de la dette négociable de l'Etat de 39,28 milliards d'euros** (déduction faite de recettes de *swaps* réalisées à hauteur de 272,8 millions d'euros), **soit une augmentation de 2,2 %** par rapport au résultat enregistré en 2006.

Du fait de l'évolution des taux d'intérêt, cette orientation à la hausse devrait être encore plus marquée en 2008.

Il convient de préciser que **l'encours de la dette négociable de l'Etat en valeur nominale s'est élevé à 920,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2007**, contre 876,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2006, soit en comptabilité nationale, au sens du traité de Maastricht, 930 milliards d'euros en 2007, contre 892,5 milliards d'euros en 2006. Cette évolution correspond à une augmentation de près de 2 % du PIB.

#### L'évolution de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)

Fin 2004	Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007
829,1	877,3	876,6	920,7

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

Par ailleurs, **pour la cinquième année consécutive, la dette de l'ensemble des administrations publiques a dépassé le seuil de 60 % du PIB**, en s'élevant à 63,9 % du PIB, soit en valeur absolue **1.209,5 milliards d'euros**<sup>1</sup>. Selon la Cour des comptes dans son rapport préliminaire établi en application de l'article 58-3° de la LOLF, cette dette serait même proche de 65 % du PIB si l'on prenait en compte certaines des dettes portées par des entreprises publiques, telles que Réseau ferré de France<sup>2</sup>.

#### *b) La poursuite de la diminution de la charge de la dette non négociable*

Seuls 60 % des crédits inscrits en LFI pour 2007 pour la gestion de la dette non négociable de l'Etat ont été effectivement consommés, soit **3,58 millions d'euros** au lieu des 6 millions d'euros prévus. Ce résultat marque une **baisse de plus de la moitié des dépenses, par rapport à 2006**,

<sup>1</sup> A la fin du premier trimestre 2008, la dette des administrations publiques s'est établie à 1.240,6 milliards d'euros, soit 65,3 % du PIB.

<sup>2</sup> Cf. l'audition par votre commission des finances, le 26 juin 2008, de MM. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, et Christian Babusiaux, président de la 1<sup>ère</sup> chambre, préalable au débat d'orientation budgétaire.

où 9,2 millions d'euros avaient été consacrés à cette gestion. Il **confirme la diminution continue de la charge de la dette non négociable**, liée au rythme de l'extinction des titres correspondants (essentiellement des bons du Trésor sur formules), supprimés en 1999.

Il convient de préciser que **l'encours de la dette non négociable était de 276 millions d'euros à la fin 2007**, soit l'équivalent de 0,03 % de la dette négociable, contre 289 millions d'euros à la fin 2006. Ainsi, la diminution de cet encours, d'un exercice sur l'autre, a été de 4,7 %.

*c) Une gestion de la trésorerie désormais « optimisée »*

L'exécution 2006 avait 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>. En 2007 comme en 2006, il en est résulté une **consommation nulle de crédits au titre de l'action associée aux opérations de trésorerie** (aucune dotation n'avait été votée en LFI).

## **2. La performance : un bon bilan**

Comme pour l'exécution de 2006, la performance réalisée au regard des **huit objectifs** assignés au programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » se trouve présentée et commentée de façon très claire et complète dans le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Sans reprendre ici l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur spécial constate, **d'une manière générale, un bilan satisfaisant**. Dans le détail, ce résultat procède de deux séries d'éléments.

• En premier lieu, **les objectifs associés à la gestion de la dette négociable ont été remplis**.

D'une part, comme par le passé, **toutes les adjudications ont été couvertes**, et le taux moyen de couverture du programme d'émission de dette a été supérieur à la cible (277 % contre 200 %).

D'autre part, **des économies substantielles de charges d'intérêt ont été réalisées par rapport aux modèles** (à hauteur de 10 points de base par rapport à un programme de référence consistant en un endettement réalisé de manière linéaire tous les jours, et à hauteur de 3,9 points de base par rapport à un programme de référence consistant en un endettement prédéterminé exécuté de manière automatique).

Enfin, **la durée de vie moyenne de la dette après swaps a quasiment cessé d'augmenter**, ne s'accroissant que de 29 jours en 2007 alors

---

<sup>1</sup> Pour une présentation détaillée de cette « optimisation », voir le rapport spécial n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 17.

qu'elle progressait de six mois chaque année depuis 2003. En l'absence de relance du programme de *swaps* (arrêté depuis l'été 2002) faute de conditions de marché favorables, ce résultat reflète une inflexion de la politique d'émission, qui a cherché à tirer profit du repli des investisseurs vers des maturités intermédiaires à partir de l'automne 2007.

• En second lieu, **les objectifs associés à la gestion de la trésorerie ont été dépassés.**

Ainsi, le **solde du compte de l'Etat à la Banque de France** en fin de journée se maintient sous le plafond des 100 millions d'euros, avec une moyenne de 92 millions d'euros sur l'année.

De même, la cible retenue pour le **taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières** supérieures à 1 million d'euros (95 %) a été atteinte<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le **niveau de rémunération obtenu dans les placements de trésorerie** a été élevé, excédant les cibles fixées.

Toutefois, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, la Cour des comptes fait observer que les indicateurs de performance de la mission « Engagements financiers de l'Etat » se rapportant à la trésorerie *« ont, en l'état, une portée limitée car, exclusivement axés sur la rémunération des placements, ils ne prennent pas en compte le coût des emprunts de trésorerie. Il serait pertinent de faire apparaître, à l'avenir, la marge nette dégagée. »* Votre rapporteur spécial appuie cette préconisation<sup>2</sup>.

## **B. LE PROGRAMME « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »**

Le programme 114, « Appels en garantie de l'Etat », retrace des dépenses qui, pour le principal, résultent de la **mise en jeu de la garantie de l'Etat**, contribuant à la mise en œuvre de diverses politiques publiques – que cette garantie soit liée à un emprunt, à un prêt, à des mécanismes d'assurances ou à des garanties de passifs. Les crédits consommés à ce titre, en 2007, se sont montés à **282,5 millions d'euros** (en AE et CP), soit 10 millions d'euros de moins (3,4 %) que le niveau des crédits (évaluatifs) inscrits en LFI, mais

---

<sup>1</sup> La LFI pour 2008 a introduit un nouvel indicateur, relatif au taux d'annonce par les établissements publics de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros.

<sup>2</sup> Dans le même document, la Cour des comptes « réitère sa recommandation que l'objectif de pilotage de la vie moyenne de la dette après *swaps* soit remplacé par un autre plus synthétique portant sur l'allègement, dans la durée, de la charge de la dette », formulée dans son rapport sur l'exécution en 2006. Interrogée par votre rapporteur spécial, l'AFT, alors, avait fait valoir 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. » Votre rapporteur spécial continue de partager cette dernière analyse.

16,6 millions d'euros (6,2 %) de plus que la dépense constatée en 2006 (265,9 millions d'euros).

### **1. Un programme dont l'évaluation s'avère difficile**

Votre rapporteur spécial, dans ses rapports établis sur la mission « Engagements financiers de l'Etat » à l'occasion de l'examen des projets de LFI<sup>1</sup>, a déjà eu l'occasion de signaler les **importantes limites de la stratégie de performance associée au programme « Appels en garantie de l'Etat »**, tant sous l'aspect de l'intervention du responsable de programme qu'en considération de la difficulté intrinsèque de mesurer l'efficacité des garanties accordées par l'Etat. En outre, comme le fait observer la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, **le dispositif existant ne mesure que la performance de l'une des cinq actions du programme** – l'action « Développement international de l'économie française », dont les crédits assurent les **garanties que l'Etat accorde, principalement, à la Coface.**

C'est sous cette réserve essentielle que l'on constate que la plupart des valeurs fixées en LFI pour les indicateurs liés au programme ont été atteintes par l'exécution, ou au moins approchées.

### **2. Une enquête demandée à la Cour des comptes sur la Coface**

Dans son rapport précité sur l'exécution 2007, la Cour des comptes estime que, malgré l'existence d'une comptabilité d'affectation réservée aux opérations d'assurance-crédit gérées pour le compte et avec la garantie de l'Etat par la Coface, distincte des comptes propres de celle-ci, « **le suivi des relations financières entre l'Etat et la Coface manque toujours de clarté, en particulier s'agissant des justifications des recettes budgétaires [...] tirées par l'Etat de ses prélèvements sur la "trésorerie" de la Coface** ».

De fait, **la Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat pour 2007, a maintenu sa réserve**, formulée lors de sa certification pour l'exercice 2006, relative au compte des procédures publiques gérées par la Coface : ce compte (dont le total de bilan, fin 2006, s'établissait à 14,8 milliards d'euros) n'a pas été intégré dans les comptes de l'Etat, alors que celui-ci exerce un contrôle effectif sur la gestion des procédures et effectue chaque année, au profit du budget général, un prélèvement sur le solde de trésorerie (2,9 milliards d'euros, au total, en 2007). La Cour des comptes remarque en outre que « *le fait que [cette ressource] soit placée en SICAV bancaires, au lieu de venir abonder le compte du Trésor, est pour le moins contestable* ».

---

<sup>1</sup> En dernier lieu, voir le rapport spécial n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 23.

Il convient ici de noter qu'au mois d'octobre 2007, sur l'initiative conjointe de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », et de votre rapporteur spécial, **vo****tre commission des finances a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête, en application de l'article 58-2°, de la LOLF, portant sur le thème suivant : « La Coface : transparence, coût et efficacité des procédures publiques de garantie qui lui sont confiées, et gestion et comptabilisation des créances d'aide publique au développement portées par cet organisme ».** Comme il est « d'usage », les résultats de cette enquête feront l'objet d'une audition « pour suite à donner ».

### **C. LE PROGRAMME « ÉPARGNE »**

Le programme 145, « Epargne », rassemble des crédits qui visent à encourager, principalement, la construction immobilière et l'accèsion à la propriété immobilière, dont, pour l'essentiel, ceux qui assurent le financement des **primes d'épargne logement**, dues par l'Etat à la clôture des comptes et plans d'épargne logement (CEL et PEL).

#### **1. Une « sous-budgétisation » des dépenses d'épargne logement pour la deuxième année consécutive**

En 2007, le programme « Epargne » a représenté une dépense de **1,37 milliard d'euros** (en AE et CP), soit 0,5 million d'euros de moins (3,5 %) qu'en 2006 (1,42 milliard d'euros). Cependant, **comme en 2006, une ouverture de crédits est intervenue en cours d'exercice, à hauteur de 220 millions d'euros, soit un abondement de 19 % de la dotation votée en LFI** (1,15 milliard d'euros). La nécessité de cette opération, pour chacun des deux exercices, a résulté de la **hausse des dépenses d'épargne logement**, qui représentent 99,5 % des crédits du programme.

En effet, les crédits budgétaires consacrés à ces dépenses (retracés par la première des deux actions du programme) ont augmenté en 2006 de 22,5 % par rapport à la dépense constatée en 2005 (1,1 milliard d'euros), qui elle-même représentait une augmentation de 12 % par rapport à la dépense constatée en 2004 (970 millions d'euros). Cette hausse est expliquée par la **réaction des épargnants envers les mesures de 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 de fiscalisation des intérêts des PEL de plus de douze ans** (article 7 de la LFI pour 2006).

Or, selon les indications données par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, les ouvertures de crédits supplémentaires se révélant insuffisantes pour financer les besoins en la matière, **l'Etat a choisi de couvrir le reste des dépenses au**

**moyen de « découverts » consentis par le Crédit foncier de France (CFF)<sup>1</sup>, en novembre 2006 puis en juin 2007, pour 715 millions d'euros et 843 millions d'euros respectivement, soit au total près de 1,6 milliard d'euros. Les frais financiers de ces opérations se sont élevés à 21,5 millions d'euros (9 millions d'euros [1,25 %] pour 2006 et 12,5 millions d'euros [1,5 %] pour 2007).**

**Cette situation appelle les plus grandes réserves de la part de votre rapporteur spécial.**

D'une part, la sous-évaluation des dépenses d'épargne logement, sur deux années consécutives, à hauteur de 220 millions d'euros annuels, **met en cause la sincérité de la prévision budgétaire** du programme « Epargne ». Remarquons d'ailleurs que ce programme a été doté en LFI pour 2008 de 1,12 milliard d'euros en vue de couvrir les dépenses d'épargne logement, tandis que la prévision en ce domaine de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), portée à la connaissance de votre rapporteur spécial, fait état d'une dépense engagée par les banques à hauteur de 1,32 milliard d'euros, soit 200 millions d'euros supplémentaires.

D'autre part, alors que le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement pour 2006 ne mentionnait pas même l'existence du « découvert », précité, que le CFF avait dès cet exercice accordé à l'Etat, le RAP annexé au présent projet de loi de règlement se borne à indiquer (p. 93) que ce découvert, à la fin de l'année 2007, s'élevait à 623 millions d'euros. Il y a là, manifestement, une **importante lacune dans l'information apportée au Parlement**.

En outre, ce **procédé de « débudgétisation »** est, à tout le moins, d'une régularité fort douteuse, et son **coût financier** paraît singulièrement élevé.

Ces considérations ne peuvent que relativiser les résultats, globalement bons, enregistrés par le programme « Epargne » en termes de performance : les valeurs inscrites en LFI pour les indicateurs ont en général été atteintes.

---

<sup>1</sup> Le versement par l'Etat des primes d'épargne logement est effectué par l'intermédiaire d'établissements de crédit conventionnés et du CFF. En pratique, lors de la clôture des CEL et PEL, les établissements de crédit versent les primes, dont le montant leur est remboursé, au mois le mois, par le CFF. Celui-ci se tourne vers l'Etat, le mois suivant, pour en obtenir le remboursement.

## 2. Des préconisations convergentes du CIAP et de la Cour des comptes tendant à la refonte du programme

Dans un avis rendu 19 février 2008, le **comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** a formulé des **préconisations visant à la refonte du programme « Epargne »**<sup>1</sup>. Les trois principales sont :

- **l'exclusion du programme des crédits de son action 2**, « Instruments de financement du logement », pour les transférer au programme 135, « Développement et amélioration de l'offre de logement », de la mission « Ville et logement » ;

- un **« recentrage » du programme sur l'épargne des particuliers**, en excluant les dépenses fiscales de soutien aux entreprises actuellement rattachées (cf. encadré ci-après), mais en incluant des dépenses fiscales en faveur des particuliers rattachés à d'autres missions ;

- la **création d'objectifs et d'indicateurs de performance associés aux dépenses fiscales** ainsi rattachées au programme.

Ces recommandations s'avèrent **convergentes avec celles de la Cour des comptes**, notamment formulées dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2006. Elle appelle à nouveau, dans son rapport sur l'exécution 2007, à la transformation du programme « *Epargne* » en un programme « *Epargne des particuliers* ».

**Votre rapporteur spécial approuve ces orientations.**

### Les dépenses fiscales contribuant au programme « Epargne »

Actuellement, **une trentaine de dépenses fiscales** contribue, à titre principal, aux finalités poursuivies par le programme « Epargne ».

Au total, ces dépenses se sont élevées à **plus de 8 milliards d'euros sur l'exercice 2007, soit près de six fois les crédits consommés** par le programme. 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 2007, a représenté 2,8 milliards d'euros : l'équivalent de deux fois les crédits consommés par le programme.

*Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement*

## D. LE PROGRAMME « MAJORATION DE RENTES »

Le programme « Majoration de rentes » retrace le **dispositif destiné à verser les majorations légales de rentes viagères, aujourd'hui en cours d'extinction progressive** (il a été clos, 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). Cette situation

<sup>1</sup> Rapport d'audit n° 2007-R-70-01 communiqué à votre commission des finances.

particulière justifie qu'**aucune stratégie de performance** n'ait été associée au programme, lequel se présente donc essentiellement comme un **simple outil de comptabilité budgétaire**.

En 2007, les crédits consommés à ce titre se sont élevés à **226,6 millions d'euros** (AE et CP), soit **98,5 % du montant prévu en LFI** (230 millions d'euros). Une annulation de crédits est intervenue en cours d'exercice, à hauteur de 3,4 millions d'euros.

Ce résultat, par rapport à l'exécution constatée pour 2006 (une dépense 233,3 millions d'euros), représente pour le dispositif de majoration des rentes viagères une **baisse de charge de l'ordre de 3 %**. Le programme a bénéficié à 534.000 crédirentiers, contre 613.000 en 2006.

## 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, à l'article 21-I de la LOLF, 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 (« privatisations ») ;
- en **dépenses**, notamment, les **dotations à la Caisse de la dette publique et contributions 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) .

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 est pilotée par l'Agence des participations de l'Etat (APE). « Mono-programme » en 2006, elle a été scindée en **deux programmes** par la LFI pour 2007, eu égard aux exigences de la LOLF rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2005 relative à la LFI pour 2006<sup>1</sup>. Le premier programme (731) retrace les **opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat**, en particulier les augmentations de capital et dotations en fonds propres ; le second programme (722) retrace la contribution du compte spécial au **désendettement de l'Etat ou de ses établissements publics**.

<sup>1</sup> *Décision n° 2005-530 DC : cf. le rapport spécial précité n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 39.*

## **A. L'EXÉCUTION : 7,725 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES**

### **1. Un exercice marqué par les cessions de titres « France Télécom » (2,652 milliards d'euros) et « EDF » (3,712 milliards d'euros)**

Les recettes enregistrées par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », en 2007, ont atteint 7,725 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 54 % (2,725 milliards d'euros) aux estimations inscrites en LFI (5 milliards d'euros)<sup>1</sup>. Sans atteindre le niveau de recettes exceptionnel (17,18 milliards d'euros) auquel avaient principalement donné lieu, en 2006, les privatisations de sociétés d'autoroutes<sup>2</sup>, ce résultat constitue à l'évidence, sous l'angle du rendement financier, un « bon score » : il équivaut à 7,8 % des produits de cessions d'actifs (privatisations hors ERAP) réalisés entre 1986 et l'année 2006 incluse (soit 98,8 milliards d'euros courants).

Pour l'essentiel (82 %), les recettes de 2007 ont résulté de deux opérations de vente sur le marché<sup>3</sup> :

- en juin 2007, la **cession de 4,99 % du capital de France Télécom** (soit 130 millions de titres), pour un **produit de 2,652 milliards d'euros**. La participation de l'Etat au capital de l'entreprise est ainsi passée de 18,18 % avant cession à 13,19 % après ;

- en décembre 2007, la **cession de 2,47 % du capital d'EDF** (soit 45 millions de titres), pour un **produit de 3,712 milliards d'euros**. La participation de l'Etat au capital de l'entreprise est ainsi passée de 87,32 % avant cession à 84,85 % après.

Par ailleurs, la **cession de 25 % du capital de DCNS à Thalès** a été réalisée pour un **produit de 569,1 millions d'euros**.

De la sorte, au total, **trois opérations seulement ont contribué à hauteur de 90 % aux recettes** du compte « Participations financières de l'Etat ». Les 10 % restant ont principalement résulté de règlements différés d'offres réservées aux salariés sur des opérations antérieures.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial, à l'occasion de la discussion du PLF pour 2008, a souligné le caractère largement artificiel, pour des raisons « stratégiques » de non dévoilement des intentions de privatisations, des prévisions inscrites, en ce domaine, en LFI : voir le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 37.

<sup>2</sup> Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport précité n° 393 (2006-2007), tome II, p. 194.

<sup>3</sup> Votre rapporteur spécial regrette que les montants cités ci-après ne figurent pas dans le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Ce document, en effet, se borne à indiquer le montant global des recettes du compte éponyme et, sans les chiffrer, les principales opérations contributrices. **Une amélioration de l'information fournie au Parlement sur ce plan s'avère donc, pour l'avenir, nécessaire.**

## 2. Une affectation des recettes en faveur du désendettement de l'ERAP en 2007 et de l'immobilier universitaire en 2008

### a) La priorité donnée au désendettement de l'ERAP en 2007

Sur les 7,725 milliards d'euros de recettes encaissées en 2007 sur le compte « Participations financières de l'Etat », 4,039 milliards d'euros, soit 52 %, ont été affectés à des dépenses exécutées en 2007.

**La plus grande part – 3,526 milliards d'euros**, soit 87 % des crédits dépensés (AE et CP) – **a été consacrée au désendettement public** (programme 732). L'essentiel de ces crédits, soit **3,386 milliards d'euros**, a été affecté, sous la forme de deux dotations en capital, à l'ERAP (anciennement Entreprise de recherches et d'activités pétrolières), afin de permettre à cet établissement le remboursement de son échéance obligataire d'avril 2008, qui s'élevait à 4 milliards d'euros. Le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement justifie comme suit cette mesure : *« Le choix de privilégier le désendettement de l'ERAP a été guidé par les conditions d'endettement de cet établissement, qui sont moins favorables que celles de l'Etat, et la volonté d'éviter qu'il ne recoure à un nouvel endettement à moyen ou long terme. »*

Les autres mesures de désendettement ont bénéficié :

- d'une part, à la **Caisse de la dette publique**, à hauteur de **100 millions d'euros**. Ces crédits ont été **employés, en complément de 5 milliards d'euros versés à la Caisse en 2006<sup>1</sup>**, à l'achat de billets de trésorerie de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale), en vue de leur annulation, permettant de diminuer à due concurrence la dette de l'Etat vis-à-vis de cet organisme<sup>2</sup> ;

- d'autre part, à **Charbonnages de France**, à hauteur de **40 millions d'euros**. Il convient de rappeler que cet établissement a été dissous le 31 décembre 2007, et que l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2008 a organisé la reprise par l'Etat de sa dette financière (soit 2,4 milliards d'euros)<sup>3</sup>.

Le reste des dépenses de la mission en 2007 – 512,4 millions d'euros, soit 13 % des crédits hors reports – a été affecté à des opérations en capital relatives aux participations financières de l'Etat (programme 731), principalement – à hauteur de **464 millions d'euros**, soit 90 % du total de ces crédits – des **augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances**

---

<sup>1</sup> Soit 38 % des 13 milliards d'euros de produits de cession de 2006 affectés à la Caisse de la dette publique.

<sup>2</sup> Cf. les observations de notre collègue Jean-Jacques Jégou au sein de son rapport pour avis n° 73 (2007-2008) sur le PLFSS pour 2008, ainsi que la contribution de notre collègue Auguste Cazalet à l'examen de la mission « Solidarité et intégration » dans le présent rapport.

<sup>3</sup> Cf. les observations de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport n° 91, tome II (2007-2008) sur le PLF pour 2008.

**d'actionnaires** et assimilés (action 1 du programme 731). La répartition se présente comme suit :

- une avance d'actionnaire en faveur de l'**Agence de l'innovation industrielle** (AII), à hauteur de **300 millions d'euros** ;

- la quatrième et dernière tranche de l'augmentation de capital de **DCNS** (anciennement DCN), pour **150 millions d'euros** ;

- la seconde tranche de l'augmentation de capital de l'**ADOMA** (anciennement SONACOTRA), à hauteur de **12,5 millions d'euros** ;

- le premier quart de la souscription à l'augmentation en capital de la **Compagnie générale maritime et financière** (CGMF), pour **1,25 million d'euros** ;

- la participation au capital de la **Compagnie française pour l'exposition de Shanghai** (COFRES) constituée en 2007, à hauteur de **0,37 million d'euros** ;

- la souscription de l'Etat à l'augmentation en capital des **sociétés d'aéroport de Bordeaux, Lyon et Toulouse**, à hauteur de **88.800 euros chacun**.

Par ailleurs, **44,8 millions d'euros ont été employés au financement des prestations de services** (commissions bancaires, frais juridiques, etc. – action 5 du programme 731) requises dans le cadre de la gestion des participations financières de l'Etat.

Enfin, **2,5 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 risque finançant les PME innovantes, que gère une filiale de la Caisse des dépôts et consignations ; et **1,1 millions d'euros** ont été versés, à titre d'avance remboursable, à une **société de valorisation, filiale de six universités** de la région Provence-Alpes-Côte d'azur, aux fins d'investissements dans le fonds d'amorçage Primaveris. (Ces dépenses relèvent de l'action 4 du programme 731.)

*b) Un report sur 2008 de 3,686 milliards d'euros de crédits destinés à l'amélioration de l'immobilier universitaire*

La part des recettes encaissées sur le compte « Participations financières de l'Etat » en 2007 et non dépensée, soit **3,686 milliards d'euros** (48 %), a fait l'objet d'un arrêté de **report sur le compte**, en date du 25 mars 2008. **Ces crédits, qui représentent le produit net de la cession précitée de titres « EDF », sont destinés à financer un plan en faveur de l'immobilier universitaire**, conformément à l'annonce qui a été faite, en décembre 2007, par le Président de la République.

**Les modalités de ce financement, à ce jour, n'ont pas été dévoilées.** Votre rapporteur spécial signale cependant que, dans une lettre datée du 27 mars 2008 et adressée à la commission des finances en application de l'article 21 de la LOLF, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie,

de l'industrie et de l'emploi, et M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ont indiqué que ces modalités de financement « *devront respecter les règles d'utilisation du compte* [« Participations financières de l'Etat »] *dictées par la loi organique* ».

Il convient de rappeler que l'article 21-II de la LOLf dispose notamment que, « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.* »

## **B. LA PERFORMANCE**

**Trois objectifs** sont assignés à la mission correspondant au compte spécial « Participations financières de l'Etat », dont deux pour le programme 731, concernant les opérations en capital relatives aux participations financières de l'Etat, et un pour le programme 732, concernant le désendettement de l'Etat ou de ses établissements.

### **1. La valorisation des participations**

En ce qui concerne le premier objectif assigné au programme 731, et consistant à « *veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat* », quatre indicateurs permettent de mesurer la performance globale de ces participations. **Globalement, le bilan est satisfaisant :**

- l'indicateur de « *rentabilité opérationnelle des capitaux employés* », qui mesure le rapport entre le résultat de l'activité économique des participations et les actifs (immobilisations et fonds de roulement) qui ont permis de développer cette activité, a **progressé** de plus d'un demi point entre 2006 et 2007 ;

- l'indicateur de « *rentabilité financière des capitaux propres* », qui rapporte le résultat net aux capitaux propres (notamment ceux investis par l'Etat actionnaire), a sensiblement diminué, par rapport à la valeur présentée en loi de règlement pour 2006, passant de 26,2 % à 24 %. Cependant, le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement justifie cette évolution comme liée à un effet mécanique d'accroissement du résultat net inférieur à celui des capitaux propres. De la sorte, **si l'augmentation des capitaux propres était corrigée des dotations ayant permis de réduire le passif de certaines entités en 2006<sup>1</sup>, l'indicateur serait en progression**, et s'établirait à hauteur de 26,6 % ;

---

<sup>1</sup> Le calcul de l'indicateur est effectué à partir de valeurs se référant à l'exercice 2006. Celui-ci a été marqué, notamment, par des mesures de désendettement en faveur de Charbonnages de France, à hauteur de 2,8 milliards d'euros.

- l'indicateur de « *marge opérationnelle* », qui mesure le rapport entre les charges et les produits d'exploitation des participations, enregistre une **croissance**, passant de 11,4 % en 2006 à 11,6 % en 2007 ;

- l'indicateur de « *soutenabilité de l'endettement* » rapporte d'abord l'EBITDA (proche de l'excédent brut d'exploitation) dégagé par les entités détenues par l'Etat à leur dette nette ; un second ratio, inverse du précédent, mesure le nombre d'années d'EBITDA qui serait nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre une dette nette nulle. On observe une amélioration de ces ratios, traduction de la **bonne poursuite de l'assainissement de la structure financière des entités en cause**.

## 2. La réussite des opérations de cessions

L'atteinte du deuxième objectif du programme 731, visant à « *assurer le succès des opérations de cessions des participations financières* » de l'Etat, est mesurée par une double série d'indicateurs.

La première série d'indicateurs est relative aux « *écarts entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèque et boursière des participations cédées* ». A ce titre, il convient d'abord de remarquer que, **pour la cession de titres « France Télécom » et celle de titres « EDF », l'écart cumulé entre la valeur de la réalisation et la valeur intrinsèque des participations fixée par la commission des participations et des transferts est significatif, s'élevant à + 274,5 millions d'euros**.

L'écart entre la valeur de réalisation et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours ayant suivi chaque opération s'établit à + 64,4 millions d'euros. **En revanche, l'écart entre la valeur de réalisation et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours ayant précédé chaque opération s'établit à – 222,3 millions d'euros**.

Le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, toutefois, précise que le calcul de cette dernière valeur ne tient pas compte du fait que France Télécom et EDF, dans les jours ayant précédé, dans chaque cas, les opérations de cession, ont versé un dividende à leurs actionnaires : les cours de bourse sur les 30 jours antérieurs à ces opérations n'ont pas été corrigés de l'ajustement mécanique réalisé à cette occasion. L'impact sur la valeur de l'indicateur ne traduit cependant pas une perte patrimoniale pour l'Etat, qui a reçu le dividende à hauteur de sa quote-part (soit 922,8 millions d'euros en ce qui concerne EDF et 1 milliard d'euros au total, pour l'Etat et l'ERAP, en ce qui concerne France Télécom). **L'indicateur corrigé de l'effet du dividende sur le cours s'établirait à – 106,1 milliards d'euros**.

L'indicateur d'écart global s'établit quant à lui à – 157,9 milliards d'euros, et à – 41,7 milliards d'euros après correction de l'effet précité du versement de dividende. Au demeurant, on peut observer que **le moment**

**retenu pour l'opération de cession de titres « EDF », en décembre 2007, s'est avéré opportun**, dans la mesure où il a précédé l'aggravation de la crise des marchés financiers.

La seconde série d'indicateurs concerne les « *taux des commissions versées par l'Etat à ses conseil* ». Les valeurs enregistrées se révèlent conformes aux prévisions. On remarquera que **le montant des commissions bancaires, frais juridiques et autres frais** liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat constaté en 2007 (soit 44,8 millions d'euros) **représente moins de 0,6 % des produits de cessions réalisés sur l'exercice**<sup>1</sup>.

### **3. Une importante contribution au désendettement public**

Associé au programme 732, le troisième objectif de la mission « Participations financières de l'Etat » tend à « *contribuer au désendettement de l'Etat et d'administrations publiques* ». Comme il a été indiqué ci-dessus, la priorité a été donnée, en 2007, au **désendettement de l'ERAP**, qui a bénéficié de **3,386 milliards d'euros**.

S'agissant du versement à la Caisse de la dette publique de **100 millions d'euros affectés au désendettement de l'Etat vis-à-vis de l'ACOSS**, il convient d'observer que, si la dette contractée par l'Etat auprès de cet organisme ne porte pas intérêt, l'ACOSS, cependant, a recours aux marchés financiers afin de couvrir son besoin de financement. Aussi, l'impact de cette opération est évalué à une **économie de charge d'intérêt, pour l'ACOSS, de l'ordre de 4 millions d'euros par an**.

## **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>2</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.

<sup>1</sup> Dans le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement (p. 30), l'APE déclare travailler, lors de chaque opération, « à mettre en place les mécanismes de commissionnement les plus incitatifs possibles, en prévoyant par exemple des commissions discrétionnaires versées en fonction du succès du placement ».

<sup>2</sup> Pour le rappel de ces travaux, voir le rapport spécial précité n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 34.

Ce compte, dont la nomenclature a été enrichie par la LFI pour 2007<sup>1</sup>, fait apparaître :

- en **recettes**, le **produit des cessions des biens immeubles de l'Etat** et les fonds de concours ;
- 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**, ainsi que les dépenses de même nature réalisées par des établissements publics sur des immeubles relevant du domaine de l'Etat.

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 notamment la réforme du service des domaines, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères et l'introduction de loyers « budgétaires »<sup>2</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 « **tableau de suivi** » des **opérations de cessions**.

La mission correspondant à ce compte est pilotée par le service France Domaine. « Mono-programme » en 2006, elle a été scindée en **deux programmes** par la LFI pour 2007, eu égard aux exigences de la LOLF rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2005 relative à la LFI pour 2006<sup>3</sup>. Le premier programme (721) retrace la contribution au **désendettement de l'Etat** des produits de cessions immobilières ; le second (722) retrace le niveau de l'affectation de ces produits à des **dépenses immobilières**.

## ***A. L'EXÉCUTION : 820 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES***

### **1. Un nouveau « record » de produits de cessions immobilières**

#### *a) Des produits de cessions exceptionnels*

**En 2007, les cessions immobilières de l'Etat ont rapporté 820 millions d'euros, niveau de produits sans précédent, contre 500 millions d'euros inscrits en LFI, soit un niveau de recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » supérieur de 64 % aux prévisions. En 2006 déjà, ce compte avait bénéficié de recettes supérieures de 66 % aux prévisions, atteignant 798 millions d'euros contre 479 millions d'euros inscrits en LFI. Si l'on tient compte des produits réalisés en 2005 (634 millions d'euros), en trois ans, les recettes des cessions immobilières de l'Etat ont dépassé 2 milliards d'euros.**

Ces résultats exceptionnels doivent être comparés aux exécutions antérieures, que retrace le tableau ci-après.

<sup>1</sup> Cf. le rapport spécial précité n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 42.

<sup>2</sup> Une présentation synthétique des « nouveaux instruments de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a été faite dans le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 46.

<sup>3</sup> Décision n° 2005-530 DC précitée.

**Produits des cessions immobilières de l'Etat**

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Réalisations</b> (loi de règlement)	90	110	90	107	173	634	798	820	–
<b>Prévisions</b> (LFI)	–	–	–	–	–	600	439	500	600

Source : RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

Toutefois, comme en 2006<sup>1</sup>, le niveau atteint par ces produits de cession résulte, pour une large part, de **circonstances tout particulières**. En effet :

- d'une part, à elle seule, la **cession du centre de conférences internationales situé avenue Kléber, à Paris, conclue pour 404 millions d'euros** en avril 2007, a contribué à près de la moitié des produits de cessions enregistrés sur l'exercice<sup>2</sup> ;

- d'autre part, si l'on ajoute à cette opération la **cession de l'hôtel de Montesquiou-Fézensac (ancien siège du ministère de la coopération), rue Monsieur à Paris, conclue pour 142 millions d'euros** en novembre 2007, il s'avère que deux ventes, réalisées à des niveaux de prix exceptionnels, ont représenté les deux tiers des produits réalisés sur l'année.

Il convient également de noter que 62 millions d'euros des produits de cession encaissés en 2007, soit 7,5 % du total, résultent d'opérations conclues antérieurement.

Si l'on exclut la vente précitée du centre « Kléber », et donc sur un produit global ramené à la hauteur de 416 millions d'euros, 60 % (253 millions d'euros) correspondent à des cessions d'un montant individuel supérieur à deux millions d'euros, et les deux tiers (277 millions d'euros) à des cessions d'un montant individuel supérieur à un million d'euros. Au total, **1.759 cessions ont été réalisées, dont 90 % pour des montants inférieurs à 0,5 million d'euros**. Une part prépondérante des produits a résulté des ventes parisiennes (69 % du total) et des ventes d'immeubles dont l'affectataire était le ministère des affaires étrangères (75 % du total) ; en revanche, sur le plan

<sup>1</sup> Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport précité n° 393 (2006-2007), tome II, p. 198.

<sup>2</sup> Cette vente a permis de « compenser », en termes arithmétiques, le déséquilibre des opérations de cession puis rachat, par l'Etat, de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale à Paris. Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de votre rapporteur spécial et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufilet et Adrien Gouteyron.

du nombre de cessions, le premier « contributeur » a été le ministère de l'équipement (près de 54 % de l'ensemble)<sup>1</sup>.

*b) Une « performance » qui ne doit pas masquer les exigences fondamentales de la gestion immobilière de l'Etat*

Comme l'a souligné votre rapporteur spécial dans le cadre de la discussion du PLF pour 2008<sup>2</sup>, **l'Etat doit aujourd'hui poursuivre l'objectif d'élaborer une politique immobilière d'ensemble**. C'est le sens des différents travaux menés, ces derniers mois, tant au sein du Parlement<sup>3</sup> que par le Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE)<sup>4</sup>.

En tout état de cause, cette politique ne saurait ni se résumer à des opérations de cession – lesquelles ne peuvent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente –, ni se cantonner, comme c'est encore souvent le cas, à une logique essentiellement ministérielle. En d'autres termes, **si l'on peut se féliciter des « records » atteints par les ventes réalisées en 2006 puis en 2007, cet aspect ne doit pas focaliser l'attention**.

D'autres chantiers doivent être ouverts ou approfondis. On citera par exemple l'amélioration de l'identification et de la « gouvernance » de la fonction de « propriétaire » de l'Etat, où le rôle du CIE reste à consacrer ; la consolidation des outils stratégiques en ce domaine, notamment à travers la révision, actuellement en cours, des SPSI des ministères ; l'exhaustivité du recensement du parc immobilier de l'Etat et sa correcte valorisation, suivant les recommandations de la Cour des comptes<sup>5</sup> ; **l'évolution du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**. Ce dernier point, en particulier, devrait faire apparaître dans la mission correspondante les **crédits afférents aux travaux d'aménagement ou de**

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial, d'une façon générale, tient à souligner l'amélioration de la qualité et de la précision des informations présentées dans le RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, par rapport au RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2006. Il n'en estime pas moins pertinentes les préconisations formulées par la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, tendant à enrichir le contenu de ce document.

<sup>2</sup> Cf. le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 50.

<sup>3</sup> Cf. le rapport d'information précité n° 37 (2007-2008) de votre rapporteur spécial et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beauvils et Adrien Gouteyron ; et le rapport d'information n° 923 (A.N., XIII<sup>e</sup> législature) de nos collègues députés Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont, rapporteurs, et Georges Tron et David Habib, présidents, juin 2008.

<sup>4</sup> Cf. le « Schéma global de l'Etat propriétaire », élaboré par le CIE et remis, le 12 juin 2008, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

<sup>5</sup> **La Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat pour 2007, a maintenu sa réserve, formulée lors de sa certification pour l'exercice 2006, relative au parc immobilier de l'Etat. En dépit des progrès engagés, elle estime qu'une « interprétation inappropriée du référentiel comptable et l'insuffisante qualité des outils et des procédures d'inventaire continuent de faire peser une incertitude substantielle sur la valorisation et l'exhaustivité du parc immobilier inscrit au bilan de l'Etat ».**

**rénovation** nécessitées par les immeubles de l'Etat<sup>1</sup> ; il devrait également permettre une plus forte contribution des produits de cessions au désendettement de l'Etat.

## **2. Une contribution au désendettement de l'Etat demeurée modeste (130,8 millions d'euros)**

*a) 16 % des produits de cession en faveur du désendettement de l'Etat*

**Sur le produit total des cessions immobilières encaissés en 2007, 690 millions d'euros, soit 84 %, ont été employés à des dépenses immobilières.** Ces dernières, compte tenu des reports de crédits de 2006 sur 2007, se sont élevées à 753,1 millions d'euros en AE et 684,5 millions d'euros en CP (crédits retracés par le programme 722). La principale opération a consisté dans le relogement d'une partie des services du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) dans l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale, rue de la Convention, à Paris, pour un coût estimé à 390 millions d'euros hors travaux.

**Le reste des produits de cessions, soit 130,8 millions d'euros (16 % du total), a été affecté au désendettement de l'Etat** (crédits inscrits sur le programme 721).

Le niveau de produits ainsi consacré au désendettement représente certes un **progrès sensible par rapport à l'exécution pour 2006**, où seuls 68,3 millions d'euros de produits de cession avaient été versés au désendettement, soit 8,5 % des produits réalisés. Aux yeux de votre rapporteur spécial, **ce partage ménage une trop faible part au désendettement.**

*b) Une situation qui appelle à la révision des règles d'intéressement des ministères aux cessions immobilières*

Bien qu'elle résulte d'abord du cumul empirique des besoins en dépenses immobilières des différents ministères, **la répartition des produits de cessions entre ces dépenses (programme 722) et le désendettement de l'Etat (programme 721) s'avère étroitement dépendante des règles du « droit de retour » sur cessions fixées pour l'intéressement des ministères.**

---

<sup>1</sup> Sur ce sujet, votre rapporteur spécial a présenté, dans le cadre de la discussion du PLF pour 2007 puis lors de l'examen du PLF pour 2008, un amendement « d'appel » – cf. le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 58. **Il espère que la réflexion à laquelle cette initiative a donné lieu portera ses fruits dans le PLF pour 2009.**

### **Le régime d'intéressement des ministères aux cessions immobilières**

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, soit de manière automatique en cas de cessions dont le produit est inférieur à deux millions d'euros, soit après validation ministérielle dans les autres cas, d'un retour à hauteur 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. En outre, des « **contrats de performance** », souscrits individuellement par les ministères, peuvent conduire à l'adaptation de ces règles. Ainsi, les services de l'équipement récupèrent 95 % du produit de vente des immeubles dont ils disposent ; le ministère des affaires étrangères et la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) bénéficient quant à eux, en ce qui concerne les immeubles situés à l'étranger, d'un intéressement de 100 % du produit des cessions.

Il convient de signaler que **votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2008<sup>1</sup>, a souhaité qu'une révision et, à terme, la suppression de ce dispositif d'intéressement soit progressivement mis en œuvre**, afin de ne pas entretenir les réflexes de « quasi-proprétaires » des administrations à l'égard des immeubles qui leurs sont affectés. Dans cette perspective, il a proposé **que, dès 2009, le partage de principe du produit des ventes se réalise à hauteur de 25 % en faveur du désendettement de l'Etat.**

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale vient également de préconiser la suppression de la règle de « retour » aux ministères, pour permettre une mutualisation complète des produits de cession<sup>2</sup>.

## ***B. LA PERFORMANCE***

### **1. Une mesure sensiblement plus fine qu'en 2006**

Pour 2006, seuls un objectif et un indicateur de performance avaient été associés au programme alors unique de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Suivant, en particulier, les observations formulées par votre rapporteur spécial lors de l'examen du PLF pour 2006, **la LFI pour**

<sup>1</sup> Cf. le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 50.

<sup>2</sup> Rapport d'information précité n° 923 (A.N., XIII<sup>e</sup> législature) de nos collègues députés Yves Deniaud, Jean-Louis Dumont, David Habib et Georges Tron, p. 42.

## 2007 a significativement renforcé la mesure de la performance de la mission<sup>1</sup>.

### La mesure de la performance de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » dans la LFI pour 2007

En premier lieu, l'objectif « *identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat* », figurant dans la LFI pour 2006 et associé en 2007 au programme 722 « Dépenses immobilières », a été assorti de deux nouveaux indicateurs, complémentaires l'un de l'autre : d'une part, le « *rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente* » ; d'autre part, le « *rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés en fin d'année* ». Ces indicateurs se sont ajoutés à celui, préexistant, du « *nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle de France Domaine* ».

En deuxième lieu, un nouvel objectif a été aménagé, au bénéfice du même programme, visant à « *s'assurer du caractère économiquement rentable des opérations de relogement de services* ». Son indicateur unique mesure le « *pourcentage des opérations immobilières de relogement de services agréés par France Domaine ayant induit une réduction prévisionnelle d'au moins 10 % du coût immobilier par agent* ».

En dernier lieu, la LFI pour 2007 a associé au programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat » l'objectif d'« *améliorer la qualité des évaluations domaniales* ». L'indicateur lié à cet objectif mesure l'« *écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros* ».

Il convient de noter que la LFI pour 2008 n'a procédé, en ce domaine, qu'à des aménagements d'ordre « technique »<sup>2</sup>.

Cependant, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, force est de constater que **les indicateurs retenus ne mesurent pas tant l'efficacité de la gestion budgétaire que celle de l'action du service France Domaine.**

## 2. Des résultats globalement satisfaisants mais révélateurs de marges de progrès

a) *Une optimisation avérée du patrimoine immobilier de l'Etat, mais incomplètement mesurée*

L'exercice 2007 a donné lieu à **vingt opérations de « emploi » des produits de cessions immobilières** (relogements de services, loyers intercalaires, restructurations...) **d'un montant supérieur à 2 millions d'euros**, faisant à ce titre l'objet de la validation du ministre chargé du budget, sur le fondement d'une instruction des dossiers menée par le service France Domaine. Ces opérations ont représenté, au total, **583 millions d'euros de CP.**

<sup>1</sup> Cf. le rapport spécial précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 47.

<sup>2</sup> Cf. le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 56.

Cependant, **l'impact en termes d'économies de coûts et/ou de surfaces n'a pas été établi pour chacune de ces opérations** au sein du RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », annexé au présent projet de loi de règlement. Votre rapporteur spécial le déplore, car il s'ensuit une **mesure incomplète de la performance** réalisée en la matière.

Sous cette importante réserve, en moyenne, les opérations précitées ont engendré :

- d'une part, sur la base de *six* opérations de relogement chiffrées, une **diminution prévisionnelle des coûts d'exploitation de 34 %** (jusqu'à 60 % en ce qui concerne les opérations de regroupement à Strasbourg des services de l'Ecole nationale d'administration – ENA). Toutes les opérations chiffrées ont satisfait au critère, retenu par l'indicateur en ce domaine, d'une réduction d'au moins 10 % du coût immobilier par agent ;

- d'autre part, sur la base de *huit* opérations de relogement chiffrées, une **réduction des surfaces occupées attendue à hauteur de 26 %** (jusqu'à 43 % pour le relogement d'une partie des services du MAEE dans l'ancien immeuble parisien de l'Imprimerie nationale).

*b) L'engagement d'une rationalisation importante, mais dont la rapidité d'exécution peut être améliorée*

Alors que la LFI avait prévu un résultat à hauteur de 100 immeubles, nombre réévalué à 300 immeubles dans le PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au PLF pour 2008, **346 immeubles ont été identifiés comme cessibles, en 2007, par le service France Domaine**, et ont été ou seront donc vendus, contre 310 immeubles en 2006, « score » déjà remarquable. La LFI pour 2008 a d'ailleurs fixé l'indicateur au niveau de 250 immeubles.

Cette « affluence » de biens explique en grande partie que **seuls 44 % des immeubles recensés comme cessibles à la fin de l'année 2006 ont été vendus en 2007** (contre une prévision de 50 % en LFI), de même que **seuls 14,2 % du « stock » d'immeubles cessibles ont été vendus en 2007** (contre une prévision de 40 % en LFI). Plusieurs autres facteurs ont contribué à ralentir l'exécution, notamment la longueur des négociations entre l'Etat et les acquéreurs potentiels des immeubles mis en vente ; le décalage entre les propositions de cession et la faisabilité de celle-ci ; dans le cas particulier des immeubles anciennement affectés au ministère de la défense (qui représentaient près de la moitié du « stock » d'immeubles cessibles fin 2006), la nécessité de travaux de dépollution préalable à la mise en vente.

Néanmoins, il semble que **la rapidité des procédures de cession pourrait être accentuée**.

*c) Des évaluations domaniales à fiabiliser*

L'indicateur relatif à l'« *écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros* » révèle que **le prix moyen des cessions immobilières de l'Etat, en 2007, a été supérieur de 21 % aux estimations du service France Domaine**. Il est vrai que la prévision fixée en LFI était de 30 %.

Même si l'on doit tenir compte d'une conjoncture du marché de l'immobilier encore favorable, en 2007, à la hausse des prix, et plus particulièrement des prix exceptionnels atteints par les ventes précitées du centre « Kléber » et de l'hôtel de Montesquiou-Fézensac, votre rapporteur spécial estime que cet écart est un peu trop élevé. Il témoigne, à tout le moins, que **les évaluations de France Domaine peuvent être affinées, en vue d'une plus grande fiabilité**<sup>1</sup>. Au reste, en 2006, les prix de vente conclus n'avaient dépassé que de 14 % les estimations domaniales.

Votre rapporteur spécial est donc satisfait que la LFI pour 2008 ait retenu un écart entre l'estimation domaniale et prix de vente limité à 10 % et une cible pour 2009 à hauteur de 9 %, France Domaine déclarant<sup>2</sup> « *souhaiter porter un effort particulier* » sur l'amélioration de la qualité de ses évaluations.

---

<sup>1</sup> *Un même enseignement peut être tiré des constatations réalisées par votre rapporteur spécial dans le cadre de son récent contrôle, au titre de l'article 57 de la LOLF, sur le patrimoine immobilier de la Banque de France – rapport d'information n° 396 (2007-2008), juin 2008. En moyenne, les ventes d'immeubles du parc d'exploitation de la Banque de France au secteur privé, en 2007, ont réalisé un produit supérieur de 10 % aux évaluations domaniales sans compter la vente de la succursale de Cannes, 47 % en intégrant celle-ci. Pour les ventes conclues en 2005 et 2006, l'écart a atteint 54 %.*

<sup>2</sup> *RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, p. 27.*

## MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

### M. Gérard Longuet, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	218
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007</b> .....	219
A. UNE EXÉCUTION D'ENSEMBLE SATISFAISANTE.....	219
1. 99,82 % des crédits ouverts ont été consommés en 2007 .....	219
2. La réserve de précaution : une application inégale, un dégel important .....	221
3. L'exercice de la fongibilité asymétrique : quel apport pour le responsable de programme ? .....	221
4. Les reports de crédits en 2008 : une augmentation des reports s'agissant des programmes du ministère de l'éducation nationale.....	222
B. L'EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS : UNE SOUS-CONSOMMATION LIÉE AUX EFFETS DU TRANSFERT DES PERSONNELS TOS.....	223
<b>II. L'EXAMEN DES PROGRAMMES</b> .....	224
A. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ » .....	224
1. La gestion .....	224
2. La performance : des marges de progrès .....	226
B. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ ».....	226
1. La gestion .....	226
2. La performance : une analyse difficile .....	228
C. PROGRAMME « VIE DE L'ÉLÈVE ».....	230
1. La gestion .....	230
2. La performance : une logique forte de moyens.....	231
D. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS » .....	232
1. La gestion .....	232
2. La performance : la nécessité de développer des indicateurs propres à l'enseignement privé .....	234
E. PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE » .....	235
1. La gestion .....	235
2. La performance : des marges de progression dans la gestion de l'offre d'enseignement .....	237
F. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE ».....	238
1. La gestion .....	238
2. La performance : des résultats satisfaisants à affiner pour intégrer la valeur ajoutée de l'enseignement technique agricole .....	241

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**1. L'exécution 2007 est satisfaisante dans son ensemble. Le plafond d'emplois est globalement respecté.**

2. La réserve de précaution a fait l'objet d'une application différenciée en fonction des contraintes des programmes du ministère de l'éducation nationale dont deux ont été exonérés de gel préventif. Ces dérogations auraient pu être étudiées pour le programme « Enseignement technique agricole » dont la gestion des crédits hors titre 2 est très contrainte.

3. L'exercice de la fongibilité asymétrique soulève une question quant à la souplesse qu'elle procure au responsable de programme si ces mesures, notamment lorsqu'elles n'ont pas de caractère technique, ne sont actées que très tardivement dans l'année et conduisent à un report des crédits l'année suivante.

**4. La hausse, plus importante que prévue, de la valeur du point de la fonction publique intervenue en février 2007 a pu contraindre la gestion de certains programmes** ne possédant pas de marges de manoeuvre suffisantes pour absorber en gestion cette dépense supplémentaire non budgétée. S'agissant des programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, l'impact de cette dépense est supérieur à 165 millions d'euros.

5. Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » connaît des difficultés importantes d'imputation des dépenses, ce qui complique toute analyse des dépenses

**6. La situation des reports de charge du programme « Enseignement technique agricole » est préoccupante** et devra faire l'objet d'un examen attentif lors du projet de loi de finances initiale pour 2009 ainsi que du projet de budget pluri-annuel.

**7. Le renseignement des indicateurs de performance a globalement progressé** depuis le rapport annuel de performances de l'an passé.

8. Toutefois, **l'évaluation de la performance de la mission n'est pas encore optimale** : les indicateurs non renseignés concernent le cœur de métier de l'éducation nationale (transmission des connaissances et réussite des élèves), les commentaires mériteraient d'être plus développés afin de permettre une appréciation circonstanciée, les indicateurs du programme relatifs à l'enseignement privé nécessitent d'être refondés afin de correspondre à leur cible.

La mission **interministérielle** « Enseignement scolaire » est composée de six programmes : « Enseignement scolaire public du premier degré », « Enseignement 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 ».

**Compte tenu de son volume de crédits, près de 22 % des dépenses budgétaires, et de son plafond d'emplois, près de la moitié des effectifs de l'Etat, la mission « Enseignement scolaire » constitue la première mission du budget de l'Etat.**

## **I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007**

**A périmètre constant, l'évolution des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » entre 2006 et 2007 a été de 1,41 %, soit 0,22 point de plus que l'évolution prévue par la loi de finances initiale.**

La diminution apparente du niveau de crédits de paiement consommés doit être corrigée des effets de périmètres importants qui affectent la mission suite à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), engagée en 2005.

### ***A. UNE EXÉCUTION D'ENSEMBLE SATISFAISANTE***

#### **1. 99,82 % des crédits ouverts ont été consommés en 2007**

Les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2007 pour l'ensemble de la mission « Enseignement scolaire » se sont élevés à **58,981 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 de paiement ouverts a atteint 58,874 milliards d'euros.**

Les dépenses nettes pour 2007 se sont établies à 58,767 milliards d'euros, soit un **taux d'exécution de 99,82 % pour l'ensemble de la mission.**

Les six programmes de la mission ont un taux de consommation des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement, supérieur à 99 %. Ce pourcentage élevé illustre l'importance des dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 93,8 % des crédits de paiement ouverts.

Les deux tableaux ci-dessous retracent l'exécution budgétaire de ces programmes pour l'année 2007.

**Présentation des crédits 2007 par programme**

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			
	LFI	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
Enseignement scolaire public du premier degré	16 129,6	16 152,4	16 147,3	99,97%
Enseignement scolaire public du second degré	27 878,8	27 750,0	27 728,2	99,92%
Vie de l'élève	4 794,6	4 800,0	4 780,1	99,59%
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 835,9	6 831,4	6 829,6	99,97%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 067,2	2 114,5	2 009,3	95,02%
Enseignement technique agricole	1 582,9	1 572,0	1 557,4	99,07%
<b>Total</b>	<b>59 289,0</b>	<b>59 220,3</b>	<b>59 051,9</b>	<b>99,72%</b>

Source : Commission des finances - à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits de paiement			
	LFI	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
Enseignement scolaire public du premier degré	16 129,7	16 153,5	16 147,0	99,96%
Enseignement scolaire public du second degré	27 878,8	27 751,6	27 728,1	99,92%
Vie de l'élève	4 794,6	4 804,6	4 783,6	99,56%
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 835,9	6 834,5	6 829,5	99,93%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 065,1	2 045,0	2 004,3	98,01%
Enseignement technique agricole	1 277,4	1 284,9	1 275,4	99,26%
<b>Total</b>	<b>58 981,5</b>	<b>58 874,1</b>	<b>58 767,9</b>	<b>99,82%</b>

Source : Commission des finances - à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

## 2. La réserve de précaution : une application inégale, un dégel important

En application de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et suivant la circulaire de la direction du budget du 7 décembre 2006, **la mise en réserve des crédits pour l'année 2007 a été fixée à :**

- **0,15 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 ;**
- **5 % des AE et CP ouverts sur les autres titres.**

**Si la mise en réserve a été réalisée sur l'ensemble du titre 2 de la mission (dépenses de personnel), des dérogations ont été admises s'agissant du hors titre 2. Les programmes « Enseignement public du second degré » et « Vie de l'élève » ont été exonérés de gel sur cette partie de leurs crédits, le programme « Enseignement public du premier degré » bénéficiant, quant à lui, d'une exonération partielle.**

### Les mises en réserve en CP et leur évolution

(en millions d'euros)

	Montant initial de la réserve		Gestion 2007			
	Titre 2	Hors Titre 2	Titre 2		Hors Titre 2	
			Déblocage	Annulation	Déblocage	Annulation
Programme 140	24,09	0,584	24,09	0	0,04	0,58
Programme 141	36,5	0	36,5	0	0	0
Programme 230	4,2	0	4,2	0	0	0
Programme 139	9,1	34,5	9,1	0	34,5	0
Programme 214	2	27,9	2	0	18,9	9
Programme 143	1,3	18,15	0	1,3	18	0
					<i>Gel résiduel : 0,15</i>	
Total	77,19	81,134	75,89	1,3	71,44	9,58

Source : Commission des finances

Votre rapporteur spécial remarque que les dérogations, dont ont bénéficié certains programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, auraient pu être appliqués au programme relatif à l'enseignement technique agricole dont les dépenses relevant du hors titre 2 sont majoritairement des dépenses contraintes et obligatoires.

## 3. L'exercice de la fongibilité asymétrique : quel apport pour le responsable de programme ?

Les mouvements de fongibilité asymétrique opérés en 2007 se sont élevés, pour l'ensemble de la mission, à **119,85 millions d'euros** ainsi répartis :

- **82 millions d'euros s'agissant des programmes relevant du ministère de l'éducation nationale.** Les mesures de fongibilité asymétrique pour « efforts de gestion » ont concerné **56 millions d'euros** (soit 68,2 % des crédits concernés par la fongibilité), soit 47 millions d'euros de plus qu'en 2006.

**Si votre rapporteur spécial se félicite de l'augmentation de cette fongibilité pour « efforts de gestion », il s'interroge toutefois sur la portée effective de celle-ci, notamment quant à ses conséquences sur les marges de manœuvre des responsables de programmes et des BOP académiques.** En effet, les derniers mouvements de fongibilité asymétrique pour « efforts de gestion » sont intervenus le 27 décembre 2007, une date tardive qui a conduit à reporter les crédits concernés, soit 25 millions d'euros, sur la gestion 2008.

- **37,85 millions d'euros sur le programme « Enseignement technique agricole »**, soit 3 % des crédits du programme. Votre rapporteur spécial note que la fongibilité a notamment servi à résorber, à hauteur de 6 millions d'euros, une partie des reports de charges pesant sur l'enseignement privé du temps plein (4 millions d'euros) et sur les bourses (2,5 millions d'euros).

#### **4. Les reports de crédits en 2008 : une augmentation des reports s'agissant des programmes du ministère de l'éducation nationale**

**A l'issue de la gestion 2007**, les crédits non consommés ont fait l'objet d'arrêtés **en date du 31 mars 2008 portant report de crédits** qui ont ouvert sur le budget de la mission « Enseignement Scolaire » (hors programme « Enseignement technique agricole ») pour la gestion 2008, 122 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 30 % de plus qu'en 2007, et 50,63 millions d'euros en crédits de paiement, soit 69,8 % de plus qu'en 2007. Les crédits reportés en 2008 sont à ce jour gelés.

Le tableau ci-dessous retrace les reports de crédits par programme en 2007 et en 2008.

**Les reports de crédits en 2006 et 2007**

*(en millions d'euros)*

	<b>P 140</b>	<b>P 141</b>	<b>P 230</b>	<b>P 139</b>	<b>P 214</b>	<b>P143</b>	<b>Total</b>
AE 2006 reportées en 2007	-	0,34	0,7	0	93,4	6,6	<b>101</b>
AE 2007 reportées en 2008	2	2	17,5	1	99,55	6,5	<b>128,55</b>
CP 2006 reportés en 2007	1,06	1,92	5,34	3	18,48	9,9	<b>39,7</b>
CP 2006 reportés en 2008	2,15	3,7	18,65	3,56	22,57	6,73	<b>57,36</b>

Pour les programmes 140, 141 et 230, les crédits reportés de 2007 sur 2008 s'expliquent essentiellement par **l'inscription tardive d'une fongibilité asymétrique à hauteur de 21,5 millions d'euros.**

Les crédits dont le report a été obtenu pour le programme 139 sont destinés à des dépenses de bourses et sont liés au dégel tardif de la réserve de précaution.

Enfin, s'agissant du programme 214, les reports sur 2008 devaient être consacrés à la mise en œuvre de la fongibilité intervenue en fin de gestion 2007 (soit 3,5 millions d'euros), à la compensation de la taxation effectuée sur le hors titre 2 par amendement et à la poursuite de l'effort de résorption des restes à payer.

***B. L'EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS : UNE SOUS-CONSUMMATION LIÉE AUX EFFETS DU TRANSFERT DES PERSONNELS TOS***

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 en loi de finances initiale et l'exécution est de - 4.396 emplois : 0,4 % des emplois ouverts n'ont pas été utilisés.

**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	334.024	332.561	- 1463
Enseignement scolaire public du second degré	472.358	474.807	+ 2.449
Vie de l'élève	79.959	75.567	- 4.392
Enseignement privé du premier et du second degrés	131.291	131.388	+ 97
Soutien de la politique de l'éducation nationale	27.348	26.639	- 709
<b>TOTAL MEN</b>	<b>1.044.980</b>	<b>1.040.962</b>	<b>- 4.018</b>
Enseignement technique agricole	18.047	17.669	- 378
<b>TOTAL</b>	<b>1.063.027</b>	<b>1.058.631</b>	<b>- 4.396</b>

*Source : Sénat, à partir du rapport annuel de performances pour 2007*

Cette légère sous-consommation masque de fortes disparités puisque le programme « Enseignement public du second degré » aurait consommé 0,5 % d'emplois de plus qu'il n'était prévu. En revanche, le programme « Vie de l'élève » aurait fait preuve de sous-consommation à hauteur de 5,5 %.

**L'écart constaté sur le programme « Vie de l'élève » s'explique à hauteur de :**

**- 3.780 ETPT, par les effets du transfert 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 ;**

**- 409 ETPT, par une sous-consommation de personnel MI-SE ;**

**- 413 ETPT, par des recrutements moins importants que prévus s'agissant notamment des personnels médico-sociaux et des conseillers principaux d'éducation.**

**S'agissant du programme « Enseignement scolaire public du second degré », l'écart résulte, selon le RAP, d'une sur-consommation de personnels enseignants liée à un désajustement entre recrutements et sorties définitives.** Votre rapporteur spécial souhaiterait obtenir des précisions à ce sujet.

## **II. L'EXAMEN DES PROGRAMMES**

### ***A. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »***

#### **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 2007.

**Programme « Enseignement scolaire public du premier degré »  
Présentation des crédits 2007 par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Enseignement pré-élémentaire	3 986,70	4 170,30	3 986,70	4 169,90
02 Enseignement élémentaire	7 589,50	7 875,50	7 589,50	7 875,80
03 Besoins éducatifs particuliers	1 420,50	1 350,60	1 420,50	1 350,60
04 Formation des personnels enseignants	803,90	607,70	803,90	607,50
05 Remplacement	1 311,30	1 302,40	1 311,30	1 302,40
06 Pilotage et encadrement pédagogique	846,70	755,00	846,70	754,90
07 Personnels en situation diverses	171,08	85,80	171,07	85,90
<b>Total</b>	<b>16 129,66</b>	<b>16 147,30</b>	<b>16 129,67</b>	<b>16 147,00</b>

*Source : rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007*

*a) Les dépenses de personnel : une gestion contrainte par la hausse partiellement non budgétée de la valeur du point de la fonction publique*

La gestion 2007 a été contrainte par l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique à hauteur de 0,8 %, soit 0,3 point de plus que l'hypothèse de la loi de finances : ceci a induit **une dépense supplémentaire non budgétée de 44 millions d'euros, qui a nécessité en fin de gestion un décret de virement afin de couvrir le déficit prévisionnel** du titre 2 de ce programme.

*b) Les dépenses hors personnel : la régularisation des dépenses liées aux personnels détachés auprès d'associations*

Les dépenses hors personnel se sont élevées en 2007 à 89,07 millions d'euros de crédits de paiement pour une dotation initiale de 71,7 millions d'euros, **soit un dépassement de 17,37 millions d'euros (24,2 % de la dotation initiale)**.

**Cette sur-consommation s'explique notamment par la régularisation de la situation des agents détachés –et non plus mis à disposition- auprès d'associations assurant la mise en œuvre de politiques éducatives.** Ces personnels, soit 312 agents dans le cadre du présent programme, sont dorénavant payés sur des crédits de fonctionnement (position de détachement) et non plus sur des crédits de personnel (position antérieure de mise à disposition). Cette opération a nécessité une mesure de fongibilité asymétrique entre le titre 2 et le hors titre 2 à hauteur de 16,2 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette régularisation qui répond à une demande de la Cour des comptes.

## **2. La performance : des marges de progrès**

Le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » compte 4 objectifs et 18 indicateurs.

*a) Un taux de renseignement qui progresse mais qui reste insuffisant s'agissant du cœur de métier de l'éducation nationale*

2/3 des indicateurs sont renseignés, c'est-à-dire disposent d'une donnée concernant le passé, le présent et l'avenir.

**Toutefois, les indicateurs non renseignés, soit un tiers du total, concernent le cœur de métier de l'éducation nationale à savoir la transmission de savoirs.** Cette situation n'est pas satisfaisante. Votre rapporteur spécial souhaiterait donc avoir des éléments d'information quant aux progrès des systèmes d'information d'une part, et l'état d'avancement de l'évaluation du socle commun, d'autre part.

*b) Une évaluation partielle des objectifs et des crédits du programme*

L'évaluation du présent programme est **partielle** pour deux raisons essentielles :

- d'une part, **aucun indicateur n'a été mis en place sur l'école préélémentaire** dont les crédits regroupent environ 4.170 millions d'euros, soit 25,8 % du programme. Cette question fera l'objet d'un examen plus détaillé par votre rapporteur spécial à l'occasion de l'audition que votre rapporteur spécial organisera, à l'automne prochain, pour « suite à donner » à l'enquête de la Cour des comptes relative à l'école maternelle ;

- d'autre part, l'absence de données sur la maîtrise des compétences de base des élèves complique l'appréciation de la politique menée par le ministère.

## ***B. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »***

### **1. La gestion**

Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » est scindé en 14 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2007.

**Programme « Enseignement scolaire public du second degré »**

**Présentation des crédits 2007 par action**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Enseignement en collège	9 951,10	9 785,10	9 951,10	9 785,60
02 Enseignement général et technologique en lycée	6 005,60	7 515,90	6 005,70	7 515,80
03 Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 740,20	3 543,50	3 740,15	3 543,70
04 Apprentissage	27,80	9,50	27,80	9,75
05 Enseignement post-baccalauréat en lycée	1 808,80	931,90	1 808,80	932,10
06 Besoins éducatifs particuliers	1 039,80	763,20	1 039,70	763,40
07 Aide à l'insertion professionnelle	50,10	40,40	50,10	40,60
08 Information et orientation	255,60	272,60	255,60	272,60
09 Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	177,10	94,00	177,10	93,80
10 Formation des personnels enseignants et d'orientation	638,70	402,30	638,70	402,50
11 Remplacement	1 034,50	1 311,10	1 034,50	1 311,10
12 Pilotage, administration et encadrement pédagogique	2 824,20	2 843,50	2 824,20	2 843,40
13 Personnels en situations diverses	209,70	139,90	209,75	129,95
14 Subventions globalisées aux EPLE	115,60	85,40	115,60	83,80
<b>Total</b>	<b>27 878,80</b>	<b>27 738,30</b>	<b>27 878,80</b>	<b>27 728,10</b>

Source : rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

*a) Les dépenses de personnel : une gestion non contrainte*

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2007 à **27,52 milliards d'euros de crédits de paiement (soit 46,8% des crédits de paiement consommés de la mission)** pour une dotation initiale de 27,68 milliards d'euros et un montant de crédits ouverts de 27,55 milliards d'euros.

Votre rapporteur spécial remarque que la hausse supplémentaire de la valeur du point de la fonction publique intervenue le 1<sup>er</sup> février 2007 (+ 0,8 % au lieu de 0,5 %) n'a pas suscité de tensions particulières alors même que cela représentait **une dépense supplémentaire non budgétée de l'ordre de 76 millions d'euros** (y compris CAS pensions).

En outre, la situation excédentaire du titre 2 du présent programme a permis de **couvrir les déficits prévisionnels de deux programmes de la mission « Enseignement scolaire » ainsi que des déficits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».**

*b) Les dépenses hors personnel : la persistance des problèmes d'imputation de la dépense*

Les dépenses hors personnel se sont élevées en 2007 à 210,2 millions d'euros de crédits de paiement pour une dotation initiale de 213,9 millions d'euros, **soit un taux de consommation de 98,2 %**.

Les problèmes d'imputation de la dépense par les académies, déjà identifiés lors de l'examen du rapport annuel de performances pour 2006, persistent en 2007 en raison du maintien de la nomenclature. **La possibilité d'imputer la dépense sur des actions rattachées au niveau d'enseignement ou sur une action globalisée complique en effet l'analyse de la gestion 2007**. L'étude de la justification au premier euro n'est pas pertinente.

**Cette situation devrait toutefois évoluer en 2008, l'action 14 « Subventions globales aux EPLE » ayant été supprimée en loi de finances initiale pour 2008.**

## **2. La performance : une analyse difficile**

Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » compte 7 objectifs et 37 indicateurs.

*a) Un taux de renseignement qui progresse*

64,8 % des indicateurs sont renseignés, c'est-à-dire disposent d'une donnée concernant le passé, le présent et l'avenir.

10,8 % ne sont pas renseignés, votre rapporteur spécial observant que cette catégorie concerne en priorité les indicateurs relatifs à l'évaluation du socle commun de connaissances.

Enfin, 16,2 % des indicateurs ne comporte aucune indication au titre de 2007, ce qui suscite une interrogation de la part de votre rapporteur spécial : cette proportion est-elle appelée à diminuer ou résulte-t-elle d'éléments structurels ?

*b) Des commentaires succincts ne permettant pas une interprétation satisfaisante des résultats*

**Votre rapporteur spécial souligne le caractère succinct des commentaires qui ne permettent pas une appréciation circonstanciée.**

S'agissant ainsi de l'objectif n° 7 « Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués », **les questions suivantes peuvent ainsi se poser :**

- l'indicateur 7.5 concernant le pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des classes de moins de 10 élèves montre que ce taux augmente entre 2006 et 2007. Que faut-il en déduire ? Est-ce l'effet d'une

diminution du nombre d'élèves ? De la multiplication d'options ? D'un mauvais pilotage de l'offre d'enseignement par rapport à la demande ? De la mise en place de pratiques pédagogiques particulières ?

- l'indicateur 7.3 relatif au pourcentage d'heures d'enseignement non délivrés souligne un accroissement de ces heures pour cause d'indisponibilité des locaux ou d'enseignants. Cette hausse n'est pas explicitée ;

- le même silence est constaté pour ce qui est de l'augmentation des établissements à faible effectifs (indicateur 7.4) ;

Au total, aucun des indicateurs de l'objectif n° 7 n'a atteint sa valeur cible, 4 indicateurs sur 5 enregistrent des évolutions contraires à leur objectif. Ce bilan peu satisfaisant n'a pas, pour autant, suscité de la part du ministère une analyse détaillée.

S'agissant de l'objectif n° 6 « Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté », votre rapporteur spécial souhaiterait savoir :

- dans quelle mesure l'absence de cible (indicateur 6.5) traduit l'indétermination du ministère quant à l'opportunité ou non de développer la bivalence ou la polyvalence des enseignants, l'organisation des mentions complémentaires ayant été suspendue en 2008 ;

- pourquoi la cible du taux de remplacement a été fixée à 90 % alors même que la réalisation en 2005 et 2006 était supérieure à ce seuil et que la réalisation atteint 96 % ?

S'agissant de l'objectif n° 4 « Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire », il convient de noter que 2 indicateurs sur 3 ne sont pas renseignés s'agissant de l'exécution 2007, **ce qui rend difficile toute interprétation d'évolution** depuis la dernière loi de règlement.

S'agissant de l'objectif n° 3 « Diversifier les modalités de formation professionnelle », 50 % des indicateurs ne sont pas renseignés

S'agissant de l'objectif n° 2 « Accroître la réussite scolaire des élèves en zone de difficulté et des élèves à besoins éducatifs particuliers », votre rapporteur spécial note que l'indicateur concernant les moyens des établissements classés « Ambition réussite » permet de vérifier si des moyens supplémentaires sont attribués à ces établissements ; pour autant il ne permet pas d'apprécier l'impact de ces moyens supplémentaires.

## C. PROGRAMME « VIE DE L'ÉLÈVE »

### 1. La gestion

Le programme « Vie de l'élève » est scindé en 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2007.

#### Programme « Vie de l'élève » Présentation des crédits 2007 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	1 964,30	2 077,60	1 964,30	2 075,20
02 Santé scolaire	345,10	351,40	345,10	351,50
03 Accompagnement des élèves handicapés	181,40	148,70	181,40	152,60
04 Action sociale	663,70	683,40	663,70	685,50
05 Accueil et services aux élèves	1 640,10	1 518,90	1 640,10	1 518,80
<b>Total</b>	<b>4 794,60</b>	<b>4 780,00</b>	<b>4 794,60</b>	<b>4 783,60</b>

Source : rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

a) *Les dépenses de personnel : une dotation initiale supérieure aux besoins*

**Les dépenses de personnel se sont élevées en 2007 à 2,936 milliards d'euros de crédits de paiement pour une dotation initiale de 2,994 milliards d'euros** et un montant de crédits ouverts de 2,938 milliards d'euros.

La situation excédentaire s'explique, notamment, par **une sous-consommation au titre des rémunérations principales** résultant en particulier du non remplacement de postes de personnels TOS devenus vacants en raison de leur transfert aux collectivités territoriales.

Cet excédent du titre 2 a permis de couvrir les dépenses effectuées en 2007, y compris l'augmentation supplémentaire de la valeur du point de la fonction publique intervenue en février 2007 qui a représenté une dépense additionnelle non budgétée de 28,5 millions d'euros.

b) *Les dépenses hors personnel : une gestion contrainte du fait d'une dotation initiale insuffisante*

**Les dépenses hors personnel se sont élevées en 2007 à 1,847 milliard d'euros de crédits de paiement pour une dotation initiale de 1,8 milliard d'euros** et un montant de crédits ouverts de 1,817 milliard d'euros.

Ces écarts s'expliquent par :

- **l'impact de la hausse (+ 0,8 % au lieu de + 0,5 %) de la valeur du point de la fonction publique** et du relèvement de l'indice minimum de la fonction publique qui ont concerné les assistants d'éducation ;

- **des dépenses relatives aux contrats aidés et au chômage des emplois jeunes plus importantes que prévues ;**

- des restes à payer de la gestion 2006 non prévus.

**Les besoins de financement ont été couverts par un décret de virement, une mesure de fongibilité asymétrique et des redéploiements internes permis par une moindre dépense constatée sur les bourses.** Votre rapporteur spécial rappelle que **les dépenses hors titre 2 de ce programme sont fortement contraintes puisqu'elles comprennent de nombreuses dépenses de personnel** (assistants d'éducation, contrats aidés) **et les dispositifs d'aide sociale.**

En effet, la diminution du nombre d'effectifs boursiers au lycée ainsi que la montée en charge progressive du dispositif des bourses au mérite ont abouti à une économie de 25 millions d'euros de crédits de paiement par rapport à la prévision initiale.

Il convient de souligner, **qu'en dépit de ces contraintes de gestion, l'effort consacré à la scolarisation et à l'accompagnement des élèves handicapés a pu être poursuivi** : en effet, fin 2007 les effectifs d'auxiliaires de vie scolaire avaient été portés à 9.300 contre 7.800 en début d'année scolaire 2006-2007.

## **2. La performance : une logique forte de moyens**

Le programme « Vie de l'élève » compte 4 objectifs évalués par 10 indicateurs.

**7 indicateurs sur 10 sont renseignés**, c'est-à-dire comportent des données pour la passé, le présent et l'avenir.

S'agissant de l'objectif n° 1 « Faire respecter l'école et ses obligations », il convient de **noter que l'absentéisme a diminué, aussi bien au collège, qu'en lycée d'enseignement général et technologique (LEGT) ou professionnel.** La cible 2010 fixé à l'enseignement professionnel semble toutefois très ambitieuse dans la mesure où elle propose un taux inférieur à 5 % alors que la réalisation actuelle est de 10,9 %, soit un taux deux fois plus élevé qu'au LEGT.

S'agissant du recensement des actes de violence, l'indicateur concerné ne donne pas de valeur pour 2007, les résultats du nouveau système SIVIS n'étant pas encore disponibles. Le Système d'Information et de Vigilance pour la Sécurité Scolaire (SIVIS) a, en effet, remplacé le précédent

système baptisé SIGNA suite aux nombreuses critiques des chefs d'établissement.

S'agissant de l'objectif n° 2 relatif à la promotion de la santé des élèves il convient de **souligner la diminution de la proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6<sup>ème</sup> année**. Ceci s'explique, notamment, d'une part par des difficultés de recrutement de personnel médical par certaines académies, d'autre part par des dispositifs spécifiques plus importants concernant les enfants atteints de maladies chroniques ou les enfants atteints d'un handicap. Cet **indicateur de moyens** ne permet pas d'apprécier concrètement si cette évolution a une conséquence sur le suivi médical des enfants.

S'agissant de l'objectif n° 3 « Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective », seul un indicateur sur trois est renseigné. Il s'agit du pourcentage d'élèves détenteurs d'une licence d'association sportive d'établissement. Les valeurs 2007 soulignent une progression qui est pour les collèges et les LEGT supérieure à la cible.

Enfin s'agissant de l'objectif n° 4 « Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves », il convient de noter que l'accompagnement individuel et collectif des élèves handicapés a augmenté, tout comme l'accompagnement par des assistantes sociales des élèves situés en zone d'éducation prioritaire. En revanche, **l'utilisation des fonds sociaux par les établissements situés en ZEP-REP a diminué entre 2005 et 2006** (valeur 2007 non disponible), **point sur lequel votre rapporteur spécial aimerait avoir des précisions**.

**Il convient de noter que cet objectif est entièrement évalué par des indicateurs de moyens qui ne fournissent pas d'éléments d'appréciation qualitative sur la valeur ajoutée de ces accompagnements spécifiques.**

#### ***D. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »***

##### **1. La gestion**

Le programme « Enseignement scolaire privé du premier et du second degré » est scindé en 12 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2007.

**Programme « Enseignement privé du premier et du second degrés »**

**Présentation des crédits 2007 par action**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
01 Enseignement pré-élémentaire	568,50	376,70	568,60	376,60
02 Enseignement élémentaire	1 014,30	1 091,80	1 014,20	1 091,80
03 Enseignement en collège	1 791,30	1 827,60	1 791,30	1 827,50
04 Enseignement général et technologique en lycée	1 106,30	1 405,90	1 106,30	1 405,90
05 Enseignement professionnel sous statut scolaire	736,60	646,30	736,60	646,20
06 Enseignement post-baccalauréat en lycée	250,20	112,40	250,10	112,40
07 Dispositifs spécifiques de scolarisation	114,40	125,10	144,40	125,10
08 Actions sociales en faveur des élèves	71,50	67,30	71,50	67,30
09 Fonctionnement des établissements	603,30	600,30	603,20	600,20
10 Formation initiale et continue des enseignants	163,20	117,90	163,20	118,10
11 Remplacement	151,10	192,30	151,10	192,30
12 Soutien	235,20	266,10	253,20	265,80
<b>Total</b>	<b>6 835,90</b>	<b>6 829,70</b>	<b>6 835,90</b>	<b>6 829,40</b>

Source : rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

*a) Les dépenses de personnel : un léger déficit*

Les crédits initialement ouverts en loi de finances initiale **n'ont pas permis de couvrir les dépenses effectuées en 2007** à hauteur de 5,54 millions d'euros, soit 0,1 % des crédits disponibles. **Ce léger déficit** s'explique par la **revalorisation du point de la fonction publique à hauteur de 0,8 %, soit 0,3 point de plus que la budgétisation initiale.**

**La dépense supplémentaire, soit 16 millions d'euros**, aggravée par une sous-dotation du GVT et une augmentation des dépenses du régime temporaire de retraite des enseignants, **n'a pas pu être absorbée par les économies réalisées** au titre de certaines prestations sociales, des indemnités ce de cessation progressive d'activité ou des faits de grève.

*b) Les crédits hors titre 2 : une gestion sous tension des dépenses obligatoires*

Les dépenses dites « hors personnel » concernent, dans le cadre du présent programme, à **97 % des dépenses obligatoires**, soit 698,8 millions d'euros sur 723,2 millions d'euros de crédits de paiement consommés sur :

- le **forfait d'externat** (article L. 442-9 du code de l'éducation) couvre principalement les rémunérations des personnels non enseignants ;
- les **bourses** versées aux collégiens et lycéens des établissements privés ;
- la **formation** initiale et continue des maîtres (article L. 914-1 du code de l'éducation) ;
- le dispositif emplois-jeunes ;
- les **frais de déplacement** ;
- l'enseignement primaire dispensé à Wallis et Futuna.

L'importance de ces dépenses obligatoires a deux conséquences.

En premier lieu, compte tenu de la nature des dépenses du hors titre 2, la **mise en réserve** de précaution, soit 34,5 millions d'euros, a **placé la gestion 2007 sous tension**, et ce d'autant plus qu'elle n'a été levée partiellement que tardivement (à hauteur de 28,5 millions d'euros le 26 novembre 2007), entraînant un report de charges sur la gestion 2008.

En second lieu, **le niveau élevé des dépenses obligatoires préempte toute marge de manœuvre de la part du responsable du programme**, et le cas échéant des responsables des BOP académiques. C'est pourquoi le forfait externat (82,6 % des dépenses obligatoires) reste géré au niveau central, les académies n'ayant aucune influence sur le niveau de cette dépense

## **2. La performance : la nécessité de développer des indicateurs propres à l'enseignement privé**

Le programme « Enseignement scolaire privé du premier et du second degrés » compte 5 objectifs auxquels sont rattachés 26 indicateurs. Constituant un programme « miroir » des deux premiers programmes concernant l'enseignement public<sup>1</sup>, il reprend les objectifs et les indicateurs de ces derniers, cas mis à part de certains éléments liés à des obligations de service public.

### *a) Le RAP 2007 est mieux renseigné*

Sur les 26 indicateurs que compte le programme :

- **61,5 % sont renseignés de manière satisfaisante** : plus précisément, 46 % sont renseignés de manière complète, c'est-à-dire comprennent une réalisation 2006, une réalisation 2007, et une cible ; et 15,5 % sont renseignés en permettant une comparaison par rapport à 2006, mais sans appréciation par rapport à une cible ;

---

<sup>1</sup> Programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » et programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

- **23 % ne sont pas renseignés.** Ce taux était de 40 % en 2006 ;
- 15,5 % ne sont que partiellement renseignés, et sont notamment lacunaires sur l'exécution 2007.

*b) La méthodologie des indicateurs n'est toutefois pas satisfaisante*

Le principal enjeu des indicateurs du présent programme est d'évaluer spécifiquement les résultats de l'enseignement privé, afin de pouvoir effectuer, le cas échéant, une comparaison avec les résultats de l'enseignement public.

Or si les programmes relatifs à l'enseignement public et à l'enseignement privé s'appuient sur les mêmes indicateurs, **la méthodologie de ces derniers remet en cause l'intérêt de ces architectures « miroirs »** : en effet, le projet annuel de performances pour 2007 (le rapport annuel de performances ne donnant pas d'indications méthodologiques particulières) indique que le **champ de référence des indicateurs de l'objectif n° 2 concerne aussi bien l'enseignement public que privé.**

Cet état de fait a déjà été soulevé par votre rapporteur spécial à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2008. **Il souhaiterait savoir si les systèmes d'information nécessaires sont développés par le ministère, afin de mieux évaluer un programme dont les crédits de paiement s'élèvent à 6,8 milliards d'euros, soit 11,5 % de la mission.**

*c) Une appréciation de facto limitée*

Du fait de la quasi absence d'indicateurs spécifiques à l'enseignement privé, votre **rapporteur spécial n'est pas en mesure de commenter les performances** indiquées dans la mesure où ces dernières ne reflètent que des indications synthétiques et moyennes des deux types d'enseignement.

***E. 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 5 actions, dont les crédits se sont répartis de la façon suivante en 2007.

**Programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »  
Présentation des crédits 2007 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	366,67	417,79	366,67	417,63
02 Evaluation et contrôle	54,24	90,50	54,24	90,36
03 Communication	19,11	17,24	19,11	18,00
04 Expertise juridique	15,70	24,22	15,70	24,21
05 Action internationale	17,65	18,22	17,90	18,24
06 Politique des ressources humaines	628,80	572,03	626,40	571,63
07 Etablissements d'appui de la politique éducative	162,45	163,37	162,45	163,30
08 Logistique, système d'information, immobilier	662,40	544,49	662,46	540,91
09 Certification	129,77	152,47	129,78	151,10
10 Transports scolaires	10,40	8,95	10,40	8,93
<b>Total</b>	<b>2 067,19</b>	<b>2 009,28</b>	<b>2 065,11</b>	<b>2 004,31</b>

Source : rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

*a) Les dépenses de personnel : une exécution satisfaisante*

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2007 à **1,297 milliard d'euros de crédits de paiement** pour une dotation initiale de 1,326 milliard d'euros et un montant de crédits ouverts de 1,3 milliard d'euros.

La hausse de la valeur du point de la fonction publique intervenue au 1<sup>er</sup> février 2007 (+ 0,8 % au lieu de + 0,5 %) a induit sur ce programme une dépense non budgétée de 2,95 millions d'euros.

*b) Les dépenses hors personnel : la poursuite de la résorption des restes à payer*

Votre rapporteur spécial avait déjà mentionné, pour s'en féliciter, la diminution des restes à payer lors de discussion de l'examen du projet de la loi de règlement pour 2006. Cette politique a été poursuivie par le ministère en 2007, puisque ces derniers sont passés à 26,08 millions d'euros en fin de gestion, contre 37,05 millions d'euros en 2006 et 61,43 millions d'euros en 2005. L'accent a, notamment, été mis sur la diminution des restes à payer concernant les examens et les concours qui ont diminué de 54 %.

## **2. La performance : des marges de progression dans la gestion de l'offre d'enseignement**

Le présent programme poursuit **3 objectifs** auxquels sont rattachés **12 indicateurs** :

- « *réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire* » ;
- « *améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines* » ;
- « *optimiser les moyens de fonctionnement* ».

### *a) Un taux de renseignement très satisfaisant*

**91,6 % des indicateurs du programme sont renseignés**, c'est-à-dire comprennent une réalisation 2006, une réalisation 2007, et une cible.

Le seul indicateur non renseigné correspond à un indicateur qui a été abandonnée dans le projet annuel de performances pour 2008.

### *b) Des résultats en demi-teinte*

Votre rapporteur spécial note :

- **une dégradation très nette du nombre de postes d'enseignants du second degré** non pourvus à la rentrée scolaire, ce chiffre passant de 1.846 à la rentrée 2006 à 2.366 à la rentrée 2007 (soit 28 % de plus), alors que la valeur cible 2007 était fixée à moins de 1.800 unités. En revanche, il convient de noter **les vacances de postes ont été diminuées à hauteur de 35,2 % dans le premier degré** ;

- les **évolutions différenciées des coûts des examens des élèves et des concours** : sur les 6 épreuves évaluées (brevet, CAP/BEP, BAC, BTS, concours des professeurs des écoles et des personnels du second degré), **3 ont vu leur coût moyen augmenter** : le brevet (+ 12 %), le BTS (+ 13 %), les concours des personnels du second degré (+ 13 %). En outre, même les épreuves dont le coût moyen a diminué n'ont pas atteint leur cible. Le ministère justifie ces chiffres par les éléments suivants : un coût affecté par la revalorisation du taux de remboursement des frais de déplacement en 2006 (et a-priori non pris en compte dans le PAP 2007), notamment en ce qui concerne le BTS dont l'organisation fait l'objet d'une mutualisation inter-académique, l'augmentation du nombre de candidats, en particulier au brevet, une défection plus importante des candidats inscrits ;

- **la détérioration, certes légère, de la stabilité des enseignants du réseau de l'éducation prioritaire**. Lors de son déplacement en réseau ambition réussite et en réseau réussite scolaire le 27 mai 2008, votre rapporteur spécial a pu constater que cette stabilité préoccupait

particulièrement les recteurs des académies de Versailles et de Créteil, dans la mesure où la réussite de ces réseaux se fondait essentiellement sur la qualité de l'équipe pédagogique, son unité, sa stabilité, ses actions à moyen terme. Cette question nécessite à l'évidence un traitement particulier, qui ne se résume pas nécessairement pas à la seule valorisation financière.

Votre rapporteur spécial se félicite de :

- **la baisse des enseignants en surnombre**, le nombre de ces derniers passant de 3.418 à 2.662 en 2007, soit une diminution de 22 %. Il note toutefois que cette décroissance résulte d'évolutions contrastées entre les disciplines : si les enseignants en surnombre ont diminué de 40 % en éducation physique ou sportive, ou de 36,5 % en allemand, c'est à deux des trois matières comprenant les plus forts contingents de surnuméraires, ils ont augmenté de 49 % en anglais, de 18,7 % en espagnol ou de 7 % en génie mécanique.

Cette diminution globale des enseignants surnuméraires s'accompagne d'une mobilisation accrue de ces derniers à hauteur de 84 %. (cible 100 %).

- **la diminution du coût de fonctionnement par agent que ce soit en administration centrale (- 41,2 % ) ou déconcentré (- 6,1%)**. Les valeurs atteintes sont inférieures aux valeurs cibles, ce qui témoigne de l'efficacité des efforts de rationalisation conduits, notamment *via* une politique d'achat mieux organisée et rationalisée.

## ***F. 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 2007.

**Programme « Enseignement technique agricole »  
Présentation des crédits 2007 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	676,73	680,08	676,65	680,02
02 Mise en oeuvre des enseignements dans les établissements privés	816,33	788,97	511,16	507,17
03 Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	80,72	78,97	80,50	79,00
04 Evolution des compétences et dynamique territoriale	4,56	5,04	4,55	5,00
05 Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	4,54	4,35	4,53	4,27
<b>Total</b>	<b>1 582,88</b>	<b>1 557,41</b>	<b>1 277,39</b>	<b>1 275,46</b>

Source : rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

*a) Les dépenses de personnel : une sous-exécution*

Les dépenses de personnel (titre 2) se sont élevées en 2007 à 828,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits ouverts en 2007 sur le titre 2 étaient de 867,5 millions d'euros, hors mesures de fongibilité asymétrique à portée technique (29,4 millions d'euros).

Cette **sous-exécution** de s'explique par les facteurs suivants :

- **la sur-budgétisation du CAS pension**, qui existait également en 2006 et qui n'a pu être corrigée qu'en 2008 ;

- **la sous-consommation du plafond d'emplois**, du fait d'une gestion prudente et un nombre de départs à la retraite plus élevé que prévu ;

- **le non-paiement des heures supplémentaires de l'enseignement agricole privé** suite à leur défiscalisation (1,6 million d'heures), ce non paiement constituant toutefois un report de charges devant être soldé en 2008.

Votre rapporteur spécial **constate qu'une partie du solde (6,5 millions d'euros sur 9,3 millions d'euros) a fait l'objet d'une mesure de fongibilité asymétrique afin de résorber le report de charges sur les bourses sur critères sociaux et les subventions aux établissements privés du temps plein.**

*b) Les dépenses hors personnel*

La consommation des crédits de paiement hors titre 2 du programme s'est élevée à 446,6 millions d'euros de crédit de paiement en 2007, soit **une sous-exécution de 6,5 millions d'euros par rapport au montant des crédits ouverts qui étaient de 453,4 millions d'euros de paiement, mesures de fongibilité asymétriques comprises.**

**Cette sous-exécution n'est toutefois qu'apparente**, la non consommation des crédits résultant, notamment, de la date tardive de la dernière mesure de fongibilité asymétrique (6,5 millions d'euros) destinée à résorber une partie des reports de charge.

**S'agissant des moyens à destination de l'enseignement privé (action n° 2 du programme), qui représentent 71 % des crédits de paiement hors titre 2 (317,5 millions d'euros sur 446,6 millions d'euros), votre rapporteur constate que les financements votés en loi de finances initiale ont pu être globalement respectés (que ce soit pour les établissements du temps plein ou les subventions aux fédérations), voire dépassés en ce qui concerne les établissements du rythme approprié.**

*c) Une source d'inquiétude : les reports de charge*

Votre rapporteur spécial s'inquiète du montant des reports de charge : si les reports 2007 sont en diminution par rapport à 2006 (- 7,7 %) en termes de crédits de paiement, les prévisions actuelles indiquent que ces reports s'élèveraient au 31 décembre de cette année à **56,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit un quasi-doublement du montant par rapport à 2007.**

La ventilation des reports de charges au 31 décembre de chaque année est présentée dans le tableau ci-dessous.

**Les reports de charge du programme « Enseignement technique agricole »**

*(en euros)*

Programme	Libellé	Reports de charge 2006		Report de charge 2007		Prévision de report de charge 2008	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
14322	Accidents du travail des accidents	0	0	1 052 240	1 052 240	2 060 890	2 060 890
14332	Privé du rythme approprié	25 230 000	25 230 000	32 632 647	20 044 022	23 808 951	36 000 063
14335	Privé du temps plein	3 340 000	3 760 000	13 218 269	8 082 884	11 656 649	14 883 563
14340	Bourses sur critères sociaux	2 650 000	2 650 000	2 525	2 525	3 627 759	3 627 759
<b>Programme 143</b>		<b>31 220 000</b>	<b>31 640 000</b>	<b>46 905 681</b>	<b>29 181 671</b>	<b>41 154 249</b>	<b>56 572 275</b>

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

Le ministère de l'agriculture indique dans ses réponses au questionnaire de la commission que « *Les reports de charges indiqués dans le tableau ci-dessus ont fait l'objet d'une expertise récente avec le CBCM et la Direction du Budget, dans le cadre de la construction du PLF 2009-2011. Leur existence ainsi que leurs montants font donc l'objet d'une position commune* ».

Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à cette question lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, considérant que **cette situation ne peut persister**.

## **2. La performance : des résultats satisfaisants à affiner pour intégrer la valeur ajoutée de l'enseignement technique agricole**

Le programme « Enseignement technique agricole » compte trois objectifs assortis de six indicateurs. **L'ensemble de ces indicateurs est renseigné.**

S'agissant de l'objectif n° 1 relatif à la réussite scolaire et l'insertion professionnelle, **les résultats 2007 confirment l'efficacité de l'enseignement technique agricole** : le taux de réussite aux examens et le taux d'insertion professionnelle sont en augmentation par rapport à 2006, ce qui est d'autant plus appréciable que bien souvent il s'agit de publics en difficulté.

**Ces progressions justifient l'attention particulière portée par votre rapporteur spécial en loi de finances initiale.** A ce titre, **il rappelle sa position exprimée lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2008 et notamment son invitation au ministère à faire preuve de « volontarisme »** : afin de ne pas remettre en cause la qualité de l'enseignement, le PLF 2009 devrait être construit de manière à permettre une diminution des reports de charge, de réévaluer les subventions des établissements du temps plein suite à l'enquête relative au coût moyen de l'élève, de réviser le taux d'encadrement des établissements du rythme approprié.

S'agissant de l'objectif n° 2 relatif à l'optimisation de la gestion de la formation initiale scolaire, les résultats sont en apparence moins satisfaisants. En effet,

- la dépense moyenne par élève et par établissement public augmente de 8,8 % entre 2006 et 2007 ;
- le taux d'heures d'enseignement délivrées dans l'enseignement public devant moins de 10 élèves se dégrade ;
- le pourcentage de lycées (publics) dont l'effectif moyen en formation initiale est inférieur à 200 élèves croît.

Ces évolutions s'expliquent, toutefois, par les éléments suivants : augmentation des coûts de personnel et baisse des effectifs des élèves pour les deux premiers indicateurs, caractère imparfait du dernier indicateur qui ne reflète pas l'activité réelle des établissements qui au-delà des élèves en formation initiale accueille des apprentis et des stagiaires adultes.

Précisément cet accueil au delà de la formation initiale fait l'objet d'un indicateur spécifique lié à l'objectif n° 3 relatif à la promotion de la formation tout au long de la vie. Les changements méthodologiques ne permettent pas d'apprécier les évolutions, mais il convient de noter, d'ores et déjà, le niveau élevé en la matière : 25,8 % des personnes inscrites aux formations sanctionnées par le ministère de l'agriculture sont des apprentis ou des adultes. **Votre rapporteur spécial estime qu'il serait intéressant de connaître le taux de réussite de ces publics.**

**MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES  
PUBLIQUES » ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À  
DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT  
DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES  
PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial**

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>244</b>
<b>I. OBSERVATIONS SUR LA GESTION 2007.....</b>	<b>246</b>
A. DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION.....	246
1. <i>La mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».....</i>	<i>246</i>
2. <i>Le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services         publics.....</i>	<i>247</i>
3. <i>Le compte de prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.....</i>	<i>247</i>
B. LE DIFFICILE RESPECT DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS INFORMATIQUES POUR LE PROGRAMME 156.....	248
<b>II. UNE ADMINISTRATION PILOTÉE « À LA PERFORMANCE ».....</b>	<b>249</b>
A. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ».....	249
1. <i>Promouvoir le civisme fiscal et renforcer la lutte contre la fraude.....</i>	<i>249</i>
2. <i>Améliorer les prestations rendues aux usagers du service public de l'impôt.....</i>	<i>250</i>
3. <i>Assumer la tenue de la comptabilité et le paiement de la dépense.....</i>	<i>251</i>
B. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE ».....	251

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

1. La démarche de performance apparaît aboutie au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». Elle correspond à une démarche de contractualisation ancienne « au résultat » des grandes directions à réseau du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Les éléments proposés au Parlement sont « interfacés » avec le travail opérationnel des agents. **Les résultats sont en ligne avec les objectifs.**

2. Les responsables de programme doivent **éviter de succomber à la tentation de supprimer les indicateurs de performance pour lesquels les résultats atteints sont médiocres**. Votre rapporteur spécial marque son désaccord avec la suppression programmée de l'indicateur « taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires » qui, comme par un fait exprès, n'a pas été tenu en 2007.

3. Le responsable du programme rencontre des difficultés pour respecter la programmation de plusieurs projets d'investissement informatique. **Le projet COPERNIC, qui doit structurer plusieurs applications comptables et fiscales, souffre d'importants retards**. En 2007, la dépense programmée à ce titre (166,6 millions d'euros) n'a été exécutée qu'en partie (91,9 millions d'euros).

La mission « Gestion et contrôle des finances publiques » constitue la principale des trois missions qui relevaient en 2007 du pôle budgétaire, économique et financier de l'Etat, avec **134.051 équivalents temps plein travaillé et 8,82 milliards d'euros de crédits de paiement**.

En loi de finances pour 2007, les crédits de la mission étaient répartis entre deux programmes :

- le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » regroupant les crédits et effectifs correspondant au coeur 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 218 « Conduite et pilotage des politique, financière et industrielle » regroupant les crédits de soutien de ce qui était alors le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Votre rapporteur spécial assume également le suivi de deux comptes d'avances.

Le compte **d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** comprend 3 programmes :

- le programme 821 « Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » ;

- le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » ;

- le programme 824 « Avances à des services de l'Etat ».

Le compte de **prêts et d'avances à des particuliers ou à des organismes privés** comprend 2 programmes :

- le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations » ;

- le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social ».

## I. OBSERVATIONS SUR LA GESTION 2007

### A. DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

#### 1. La mission « Gestion et contrôle des finances publiques »

Selon la Cour des comptes, l'analyse de la consommation des dépenses nettes comparée entre les exercices 2006 et 2007 montre une bonne qualité d'ensemble de l'exécution budgétaire en 2007 avec une progression globale des dépenses nettes de 0,81 % pour une progression en loi de finances initiale de 0,44 %. Cette bonne réalisation tient, en partie, à la part, sur le programme 156, des dépenses de personnel, dont le pourcentage d'exécution est par définition très proche de 100 % : elles représentaient en 2007 81,5 % des crédits de paiement.

La mission a été marquée en 2007 par une réduction de ses effectifs (- 2.641emplois, soit -1,9 %).

#### Crédits de paiement et effectifs : prévision et exécution en 2007

(en millions d'euros)

	Crédits en prévision (LFI)	Crédits en exécution	ETPT en prévision	ETPT en exécution
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local (156)	8.127,5	8.082,2	129.083	127.974
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle (218)	772,5	734,8	5.193	4.968
<b>Total</b>	<b>8.900,00</b>	<b>8.817,0</b>	<b>134.276</b>	<b>132.942</b>

Source : rapport annuel de performances « Gestion et contrôle des finances publiques » pour 2007

Sur le programme 156, 125,6 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exécution au titre des crédits de paiement et 207,5 millions d'euros au titre des autorisations d'engagement. Pour autant, les crédits en exécution restent inférieurs aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Sur le programme 218, 11,2 millions d'euros ont été annulés en crédits de paiement et 16,4 millions d'euros ont été ouverts au titre des autorisations d'engagement. La réalisation 2007 est inférieure au plafond voté en loi de finances initiale.

Sur le programme 156 figuraient **3 dépenses fiscales** : réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés (prévision de dépense de 30 millions d'euros) ; réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique, créée à l'initiative de votre commission des finances, par l'article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, dont le montant a été porté à 20 euros par l'article 4 de la loi n° 2004-1484 du

30 décembre 2004 de finances pour 2005 (prévision de dépense de 110 millions d'euros) et déduction forfaitaire de 3 % pour la détermination du résultat de l'année d'adhésion à une association agréée (prévision de dépense de 5 millions d'euros).

Seul le chiffrage définitif pour la réduction d'impôt au titre de la télédéclaration d'impôt sur le revenu apparaît inférieur à la prévision : il s'établirait en 2007 à 100 millions d'euros.

## **2. Le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics**

La loi de finances initiale pour 2007 prévoyait des crédits à hauteur de 14.153,7 millions d'euros pour des recettes de 14.101 millions d'euros.

Le poste prépondérant de dépense concernait les avances à l'agence unique de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune<sup>1</sup>, pour 14 milliards d'euros. La prévision de dépense avait été effectuée sur la base des avances octroyées précédemment.

En exécution, les crédits de paiement ne s'établissent qu'à **6.721,5 millions d'euros au titre du préfinancement de la politique agricole commune**. Les autres avances, inscrites sur les deux autres programmes, pour respectivement 40 millions d'euros et 103 millions d'euros, sont en ligne avec les prévisions. Au total, les crédits de paiement s'établissent à 6.864,5 millions d'euros pour 6.998,0 millions d'euros de recettes.

Selon les explications recueillies par votre rapporteur spécial, **les avances au titre du préfinancement des aides agricoles ont été inférieures de près de 50 % à la prévision au motif qu'il n'y a « pas eu de recours à une double avance ».**

## **3. Le compte de prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés**

La prévision de dépense s'établissait en loi de finances initiale pour 2007 à 10,93 millions d'euros pour 13,12 millions d'euros de recettes.

En exécution, la dépense apparaît inférieure à la prévision : elle s'établit à 9,875 millions d'euros de dépenses et 10,88 millions d'euros de recettes.

L'écart entre prévision et exécution s'explique principalement par les mécanismes de prêts pour le développement économique et social. En recettes, le montant réalisé est moindre que prévu (9,7 millions d'euros contre

---

<sup>1</sup> Depuis 1988, les aides de la PAC doivent être pré-financées par les Etats membres avant remboursement par l'Union européenne. Ces avances ne sont remboursées par la Commission européenne que le troisième jour ouvré du deuxième mois qui suit le paiement.

12 millions d'euros) au titre du remboursement des prêts. Si les remboursements normaux de prêts ont été légèrement plus élevés que prévu (8,318 millions d'euros au lieu de 7,3 millions d'euros), il n'en est pas de même des recettes résultant des actions contentieuses (1,462 million d'euros contre 4,7 millions d'euros en prévision).

### ***B. LE DIFFICILE RESPECT DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS INFORMATIQUES POUR LE PROGRAMME 156***

Selon la Cour des comptes, les crédits non consommés sur le titre 5 (investissement) atteignent 147 millions d'euros en crédits de paiement, après intégration des reports de 2006 pour un montant de 179,3 millions d'euros, et des mouvements intervenus en loi de finances rectificative ou par voie réglementaire.

**Le ministère rencontre des difficultés pour respecter la programmation de plusieurs projets d'investissement, particulièrement ses projets informatiques.**

Le projet COPERNIC, qui doit structurer plusieurs applications comptables et fiscales, souffre d'importants retards, ce dont votre rapporteur spécial, attentif à la réalisation d'un service public cohérent de l'impôt, s'inquiète vivement. En 2007, la dépense programmée à ce titre (166,6 millions d'euros) n'aurait été exécuté qu'en partie (91,9 millions d'euros).

De nombreux autres projets d'investissement auraient des taux d'exécution faibles ou nuls (projets informatiques SIRIUS, ARCADE, GPS...). Plusieurs études regroupées sous l'intitulé « actions innovantes » n'auraient pas réellement démarré en 2007 (étude sur les dossiers « amiante », préfiguration de l'opérateur national de paye, projet CODICE de diffusion de la culture économique).

COPERNIC est l'un des très grands projets du budget des comptes publics, des comptes publics et de la fonction publique : il représentait un cumul d'engagements juridiques qui atteignait en 2007 753,3 millions d'euros pour un total attendu de 911,5 millions d'euros. Il vise à mettre en place un « interlocuteur fiscal unique », professionnel ou particulier à horizon 2010.

En 2007, les crédits du titre 5 ont été amputés de 54,8 millions d'euros pour abonder à hauteur de 53,9 millions d'euros le titre 3 afin de payer certains prestataires. Les montants inscrits en titre 3 ne représentaient que 5 millions d'euros : **il y a donc eu sur ce titre une mauvaise évaluation de la dépense. Surtout, le solde des dépenses en crédits de paiement entre les dépenses votées** (166,6 millions d'euros de crédits ouverts : 129,5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale et 37,1 millions d'euros de reports 2006) **et les dépenses exécutées** (74,7 millions d'euros) **représente 91,9 millions d'euros.**

Selon la direction générale des impôts, la sous-consommation des crédits de paiement serait la conséquence « *d'un recalage calendaire des différents projets et l'ajustement des dates de livraison des applications* ».

#### Crédits dédiés à COPERNIC en 2007

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

	LFI	Crédits ouverts	Dépenses	Solde
Titre 3	5	58,9	58,9	0
Titre 5	129,5	166,6	74,7	91,9
Total	134,5	225,5	133,6	91,9

Source : direction générale des impôts/Cour des comptes

## II. UNE ADMINISTRATION PILOTÉE « À LA PERFORMANCE »

Les indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances sont issus des exercices des contrats pluriannuels de performance signés par la plupart des grandes directions à réseau de Bercy. Ces contrats ont créé des indicateurs **disponibles sur des séries temporelles longues**, ce qui facilite les comparaisons, et les rend **crédibles aux yeux du Parlement**. Les administrations sont mobilisées au quotidien autour de ces indicateurs : les atteindre, ou non, a une incidence sur la dévolution de moyens de fonctionnement supplémentaires.

### A. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

Le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » présente huit objectifs, liés à trois grandes finalités d'intérêt général. La première vise à **promouvoir le civisme fiscal et à renforcer la lutte contre la fraude**. La deuxième vise à rendre les **services au meilleur coût et améliorer la qualité comptable**. La troisième consiste, enfin, à **améliorer la qualité des services rendus aux bénéficiaires et partenaires de l'action des services des pensions**.

#### 1. Promouvoir le civisme fiscal et renforcer la lutte contre la fraude

Les indicateurs liés au respect de leurs obligations fiscales par les contribuables particuliers et professionnels sont atteints : 98,03 % des impôts sont acquittés spontanément à la direction générale des impôts pour une prévision établie dans une fourchette comprise 98 % et 98,5 %. La part des usagers s'acquittant de manière spontanée de leurs obligations en matière d'impôt sur le revenu représente selon le rapport annuel de performances 98,13 %, au-delà de la cible fixée à 97,9 %.

Enfin, le taux brut de recouvrement des impôts sur rôle atteint 98,35 %, soit le plus haut niveau jamais atteint. La progression de ce taux par rapport à 2006 représente un gain de recettes de 250 millions d'euros. **L'amélioration continue du taux brut de recouvrement** des impôts sur rôle aurait produit, selon le rapport annuel de performances, **un gain cumulé de recettes de 2 milliards d'euros**.

En matière de lutte contre la fraude, le taux brut de recouvrement conjoint de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année n-2 est au-delà de la prévision, établie à 42,5 %. La réalisation est de 44,52 %.

En revanche, le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires n'atteint en 2007 que 35,25 % contre 40 % prévu dans le projet annuel de performances. Votre rapporteur spécial ne peut partager les explications données dans le rapport annuel de performances selon lesquelles « *les cibles prévues pour 2006 comme pour 2007 souffraient d'un excès d'ambition, en particulier liée à une appréciation imparfaite de la structure des amendes* ». **Il ne peut surtout pas accepter qu'au motif que l'indicateur n'a pas été atteint, l'indicateur ait été abandonné en loi de finances pour 2008** au profit du « taux de paiement des amendes ».

Cet indicateur ne remplace pas un indicateur de recouvrement des amendes auprès des « plus récalcitrants », qui est pourtant également un enjeu fort en matière de civisme fiscal et de crédibilité de l'Etat. Il souhaite donc que l'indicateur supprimé soit réintroduit dans le projet annuel de performances pour 2009. Votre commission des finances avait sollicité de la Cour des comptes une enquête en application de l'article 58-2° de la LOLF qui a fait l'objet d'un rapport d'information<sup>1</sup> dont votre rapporteur spécial souhaite une complète application de la part de l'administration.

## **2. Améliorer les prestations rendues aux usagers du service public de l'impôt**

L'indicateur « niveau de développement des procédures dématérialisées, commun à la DGI et à la DGCP » souligne, d'une part, que la part des recettes de TVA, d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires acquittées par des usagers professionnels ayant adhéré à une téléprocédure pour leur règlement atteint en 2007 68,16 % pour un objectif cible dans le projet annuel de performances de 67 %.

En revanche, le nombre de télédéclarants à l'impôt sur le revenu atteint 6,7 millions en 2007, contre un objectif de 8,5 millions, à rapporter aux 34,8 millions de contribuables, mais surtout aux 16,3 millions de personnes

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 381 (2006-2007). « Recouvrement des sanctions pénales et fiscales : la fin de l'impunité ? »

imposables à l'impôt sur le revenu. Certes, le nombre de télédéclarants progresse fortement, de 29,7 %, mais en-deçà des annonces faites par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Enfin, le taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers est en ligne avec les objectifs du projet annuel de performances, avec un taux de 47,51 % de paiements réalisés de manière dématérialisée, ce qui doit inciter les administrations fiscales à aller encore de l'avant dans la dématérialisation des procédures.

### **3. Assumer la tenue de la comptabilité et le paiement de la dépense**

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, votre rapporteur spécial s'était déjà inquiété de l'indice des jours-anomalies constatées dans la comptabilité de l'Etat qui atteignait 68 jours. Alors que la prévision pour 2007 était de 50 jours, le résultat atteint, 30 jours, donne satisfaction.

De la même manière, en raison de la mise en œuvre de la LOLF, le délai global de paiement des dépenses de l'Etat représentait en 2006 41,5 jours. L'objectif fixé par le projet annuel de performances, de revenir à un délai de 30 jours, a été tenu par les administrations : **le délai global des paiements des dépenses est ramené à 23,87 jours**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ce bon résultat est lié à une appropriation par les services ordonnateurs des nomenclatures introduites par la LOLF, à des efforts de sensibilisation des ordonnateurs à la réduction des délais de paiement et à **la mise en place de services facturiers auprès de sept nouveaux ministères**.

#### ***B. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE »***

Le programme 218 présente comme finalité première le développement de la qualité des prestations réalisées auprès des différents directions et services des ministères du pôle budgétaire, économique et financier, à coûts optimisés. Cette finalité est déclinée en cinq objectifs « améliorer l'information des publics et faciliter les relations de l'utilisateur avec l'administration » (objectif 1), « améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit » (objectif 2), « mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines » (objectif 3), « développer l'accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective » (objectif 4) et « maîtriser le coût des fonctions support » (objectif 5).

L'indicateur « gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats » démontre le **succès de la politique de modernisation des achats : en trois ans, cette politique a produit des économies à hauteur de 243,3 millions d'euros, pour un objectif estimé au départ à 150 millions d'euros.**

## MISSION « JUSTICE »

### M. Roland du Luart, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	255
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007</b> .....	256
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE ».....	256
B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,3 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2007.....	257
C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,5 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2007.....	258
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007</b> .....	258
A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2007 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE (LOPJ) .....	258
1. <i>Bien qu'elle ait occupé une place stratégique dans la gestion de la mission « Justice », la LOPJ est restée négligée par le RAP</i> .....	258
2. <i>La LOPJ présente un bilan contrasté</i> .....	259
B. LA FAIBLESSE DES MARGES DE MANŒUVRE OFFERTES PAR LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE .....	260
1. <i>L'intérêt de réserver à l'avenir, au sein du RAP, une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique</i> .....	260
2. <i>Des marges de manœuvre budgétaires trop limitées pour permettre un large recours à la fongibilité asymétrique</i> .....	261
C. DES FRAIS DE JUSTICE TOUJOURS MAÎTRISÉS .....	262
1. <i>La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006</i> .....	262
2. <i>Une dépense contenue en 2007</i> .....	262
3. <i>La poursuite du plan de maîtrise des frais, sans remise en cause de l'indépendance des magistrats ni de la qualité de la justice rendue</i> .....	263
4. <i>Des résultats parfois spectaculaires</i> .....	264
5. <i>Une attention qui ne doit, toutefois, pas se relâcher</i> .....	264
D. 889.247 ADMISSIONS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) EN 2007 .....	265
E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : LA RÉSORPTION DES REPORTS DES CHARGES LIÉES AU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH).....	266
1. <i>Le passif né de l'annulation des reports de crédits en 2005</i> .....	266
2. <i>L'apurement du passif en 2007</i> .....	267

<b>III. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER.....</b>	<b>268</b>
A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI TEND À STABILISER SES DÉLAIS DE JUGEMENT .....	268
B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ .....	269
C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) DISPOSE ENCORE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR OPTIMISER SES MOYENS.....	269
D. UNE AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DÉLAIS D'ADMISSION À L'AJ.....	270

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La consommation des crédits de la mission « Justice » s'est élevée à 6.967,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à **6.167 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

- **Le programme « Accès au droit et à la justice »** a fait l'objet en AE d'une **sous-dotation** manifeste en loi de finances initiale (LFI) pour 2007 et présente un taux de consommation de 150,3 % de ses AE.

- **La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ)** a permis une remise à niveau, nécessaire et attendue, du budget de la mission « Justice ». Néanmoins, au terme de cette programmation, on peut regretter un taux de réalisation de 32,6 % seulement en termes de création d'emplois de fonctionnaires. Le taux de réalisation de la LOPJ en matière d'ouverture de postes de magistrats est, lui, beaucoup plus satisfaisant et se situe à un niveau de 76 %.

- **Les frais de justice ont connu en 2007 une légère augmentation de 2,4 %** pour un montant total de crédits consommés de 388,6 millions d'euros (CP). L'exercice 2007 confirme la gestion 2006 : la forte dynamique à la hausse de ce poste de dépense est enrayée. L'effort doit, néanmoins, être maintenu au cours des prochains exercices.

- **Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle (AJ) a enregistré une baisse de 1,7 % en 2007**. Cette décreue, qui n'avait pas été anticipée par la LFI pour 2007, demande néanmoins à être confirmée en 2008. Le nombre total d'admissions à l'AJ demeure, en effet, à un niveau élevé (889.247 admissions) pour 324,1 millions d'euros consommés en CP. La réforme de l'AJ reste donc une priorité.

- **La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a réussi à apurer les reports de charges liées au secteur associatif habilité (SAH)** qui grevaient son budget depuis 2005.

- **La justice judiciaire tend à stabiliser ses délais moyens de jugement** : 4,8 mois devant les tribunaux d'instance (TI), 6,8 mois devant les tribunaux de grande instance (TGI), 12,7 mois devant les cours d'appel (CA) et 16,16 mois devant la Cour de cassation.

- L'administration pénitentiaire maintient le haut niveau de sécurité de ses établissements, tandis que **le pourcentage de personnes placées sous écrous et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté, liberté conditionnelle) a progressé** en passant de 8,2 % en 2006 à 10 % en 2007.

- **Le taux d'occupation des centres éducatifs fermés (CEF) relevant de la gestion exercée par le secteur public n'est que de 59 %**. Ce résultat est inférieur à celui obtenu en 2006 (72 %) et à la cible qui avait été fixée pour 2007 (73,33 %).

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 poursuite de 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 (AJ).

En loi de finances initiale (LFI) pour 2007, cette mission comportait, au total, 7.089,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **6.258,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour **72.023 emplois équivalent temps plein travaillé (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 2007. 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 2007

### A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Justice » sont présentées dans le tableau suivant :

#### Les crédits de la mission « Justice » en 2007

(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	2 715 434 057	2 599 581 270	2 752 568 885	2 590 586 486	101,4%	99,7%
Administration pénitentiaire	2 864 419 418	2 241 169 418	2 579 674 197	2 208 347 558	90,1%	98,5%
Protection judiciaire de la jeunesse	818 695 891	797 091 235	773 454 888	767 526 828	94,5%	96,3%
Accès au droit et à la justice	372 964 320	341 988 034	560 390 503	338 763 702	150,3%	99,1%
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	318 124 102	278 640 436	301 534 392	261 753 574	94,8%	93,9%
<b>Total</b>	<b>7 089 637 788</b>	<b>6 258 470 393</b>	<b>6 967 622 865</b>	<b>6 166 978 148</b>	<b>98,3%</b>	<b>98,5%</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

**B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,3 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2007**

Les AE s'élevaient en LFI pour 2007 à 7.089,6 millions d'euros et leur taux de consommation au 31 décembre 2007 se situe à **un niveau satisfaisant de 98,3 %** (6.967,6 millions d'euros).

Pour autant, de fortes disparités caractérisent ce niveau d'ensemble de consommation dans la mesure où **deux programmes dépassent le montant d'AE initialement accordé en LFI.**

Le dépassement le plus marqué porte sur **le programme « Accès au droit et à la justice » qui présente un taux de consommation de 150,3 %.** Ce très fort écart résulte d'un montant d'AE consommées pour l'AJ s'élevant au total, sur l'exercice, à 545,7 millions d'euros pour une ouverture en LFI de seulement 357,9 millions d'euros. Il convient, dans cette perspective, de souligner que l'enregistrement budgétaire en AE des admissions à l'AJ s'effectue selon l'année de l'engagement. Le montant des AE en 2007 correspond donc à une estimation de la valorisation des admissions à l'AJ pour 2007 et à une estimation des dépenses des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) en 2007 pour des admissions antérieures à 2007.

**Votre rapporteur spécial regrette la sous-dotation, en LFI pour 2007, en AE du programme « Accès au droit et à la justice » et sera attentif, lors de la prochaine loi de finances, à l'évolution des AE de ce programme.**

Le second programme enregistrant un dépassement de l'autorisation budgétaire accordée en AE par la LFI pour 2007 est **le programme « Justice judiciaire ».** Toutefois, ce dépassement n'est pas de la même ampleur que dans le cas du programme « Accès au droit et à la justice » puisque le taux de consommation se situe à 101,4 %.

Au sein de ce programme, **quatre actions contribuent à l'écart entre l'autorisation budgétaire initiale et la réalisation** à la fin de l'exercice 2007 :

- **l'action 1 « Traitement et jugement des contentieux civils » :** 834,6 millions d'euros consommés pour une prévision en LFI de 738,6 millions d'euros. La loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative (LFR) pour 2006 avait en effet ouvert en AE une dotation complémentaire de 16 millions d'euros afin de couvrir les engagements juridiques en frais de justice antérieurs à l'année 2007. Ces AE ont été reportées sur la gestion 2007 ;

- **l'action 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » :** 983,5 millions d'euros consommés pour une prévision en LFI de 958 millions d'euros. La LFR pour 2006 avait en effet ouvert en AE

une dotation complémentaire de 65 millions d'euros afin de couvrir les engagements juridiques en frais de justice en matière pénale antérieurs à l'année 2007. Ces AE ont également été reportées sur la gestion 2007 ;

- **l'action 3 « Cassation »** : 65,8 millions d'euros consommés pour une prévision en LFI de 57,3 millions d'euros. Cet écart trouve son explication par des erreurs d'imputation d'engagement des services ordonnateurs de la Cour d'appel (CA) de Paris ;

- **l'action 4 « Conseil supérieur de la magistrature »** : 1,8 million d'euros consommés pour une prévision en LFI de 1,2 million d'euros. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a, en effet, connu une évolution substantielle de sa structure de dépense avec une croissance des dépenses d'entretien de ses bâtiments (qui représentent en 2007 72 % des dépenses de structure contre 38 % en 2006) et un triplement de ses dépenses d'équipement.

### ***C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,5 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2007***

Les CP ouverts en LFI pour 2007 s'élevaient à 6.258,5 millions d'euros.

Leur niveau de consommation en 2007 se révèle très largement conforme aux prévisions : 98,5 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2007. Au total, **6.167 millions d'euros** auront ainsi été consommés pour la mission en 2007.

A la différence de 2006 où le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » présentait un taux de consommation des CP votés en LFI pour 2006 supérieur à 100 %, **les cinq programmes se sont conformés à l'enveloppe budgétaire initialement accordée**. Leur taux de consommation varie ainsi de 93,9 % pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » à 99,7 % pour le programme « Justice judiciaire ».

## **II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007**

### ***A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2007 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE (LOPJ)***

#### **1. Bien qu'elle ait occupé une place stratégique dans la gestion de la mission « Justice », la LOPJ est restée négligée par le RAP**

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) s'était 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 regrette que le RAP pour 2007 n'accorde pas une place particulière à l'exécution de la LOPJ**. Un exposé plus détaillé et mieux individualisé de cette programmation pluriannuelle lui aurait apparu, en effet, nécessaire dans la mesure où elle constituait depuis 2002 la pierre angulaire de la gestion stratégique de la mission.

Dans sa contribution sur le projet de loi de règlement pour 2006<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial déplorait **déjà** cette lacune. Il forme donc le souhait que, dans la perspective éventuelle d'une prochaine LOPJ, le RAP comme le projet annuel de performances (PAP) de la présente mission puissent être alors enrichis **d'un tableau d'avancement** de cette loi de programmation.

Alors que **la pluriannualité** pourrait s'imposer comme la règle dans les mois à venir avec le vote d'un budget pluriannuel sur la période 2009-2011, votre rapporteur spécial regrette d'autant plus que la LOPJ n'ait pas été mise à profit pour acclimater un mode de présentation nécessairement nouveau du RAP et du PAP. A cet égard, la mission « Justice » aurait, en effet, pu jouer un rôle à la fois pilote et précurseur dans ce **changement de ligne d'horizon budgétaire**.

## **2. La LOPJ présente un bilan contrasté**

Pour juger du bilan de la LOPJ au terme de sa programmation, votre rapporteur spécial ne dispose que du **rapport établi en 2006 par l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ)**. Aussi n'est-il pas en mesure de porter une appréciation définitive sur cette programmation, des incidents de gestion courant 2007 pouvant toujours altérer les résultats dont rend compte le rapport mentionné.

Comme le précise le rapport de l'IGSJ, **le bilan de la LOPJ est contrasté**. En effet, si les créations d'emplois de l'administration pénitentiaire, le fonctionnement courant de la PJJ et l'AJ ont connu une réalisation supérieure à la prévision initiale, cela n'a pas été le cas pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » (notamment pour les crédits consacrés à l'informatique), les dépenses d'accompagnement des juges de proximité, le fonctionnement courant de l'administration pénitentiaire et les interventions du programme « Accès au droit et à la justice ».

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome – II – Contributions des rapporteurs spéciaux.*

Concernant le programme « Justice judiciaire », votre rapporteur spécial avait déjà souligné, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2008<sup>1</sup>, qu'**en termes de création d'emplois la LOPJ aura été réalisée à 76 % pour les magistrats mais seulement à 32,6 % pour les fonctionnaires.**

**Les créations d'emploi au titre de la LOPJ**

	<b>Objectifs LOPJ (2003-2007)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTAL (2003-2007)</b>	<b>Taux de réalisation</b>
Magistrats	950	180	150	100	186	106	722	<b>76 %</b>
Fonctionnaires	3.500	520	559	255	14	65	1.143	<b>32,6 %</b>

*Source : Chancellerie*

Le ratio actuel de 2,57 fonctionnaires de greffe par magistrat traduit **une réelle faiblesse du soutien logistique susceptible d'être apporté aux magistrats**, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions.

**Si les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats, en conformité avec la LOPJ pour la période 2003-2007, méritent d'être salués, ceux-ci n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers** (dans les SAR et dans les cours), afin de ramener le ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires à un niveau plus satisfaisant. Or, c'est précisément l'inverse qui s'est produit au cours des dernières années.

Comme en 2007, **votre rapporteur spécial insiste donc sur cette difficulté qui met en péril l'ensemble de l'équilibre de l'institution judiciaire.**

Pour autant et en dépit de cette réserve, **il estime que la LOPJ a incontestablement permis une remise à niveau, nécessaire et attendue, du budget de la mission « Justice ».**

***B. LA FAIBLESSE DES MARGES DE MANŒUVRE OFFERTES PAR 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.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91, tome III - annexe 16 (2007-2008) : « Justice ».

Dès lors et comme à l'occasion de l'examen du RAP pour 2006<sup>1</sup>, **votre rapporteur spécial regrette que le RAP de la mission « Justice » ne comporte que très peu de développements sur cette question.**

**Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir ce bilan figure dans le RAP**, de manière à permettre, notamment à votre commission des finances, 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, le 21 mai 2008, pour évaluer le montant des crédits ayant été concernés par la fongibilité asymétrique au sein de la mission « Justice » en 2007.

Le montant des crédits « fongibilisés » au cours de la gestion 2007 a reculé par rapport à l'exercice 2006 (19,5 millions d'euros) et n'a représenté que **8,3 millions d'euros**.

**Le programme « Accès au droit et à la justice » n'a pas été concerné par la fongibilité asymétrique.** En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, il ne dispose plus de crédits de personnel (titre 2), ses crédits ayant été transférés sur le programme « Justice judiciaire ».

De même, **le programme « Administration pénitentiaire » n'a pas eu non plus recours à la fongibilité asymétrique au cours de l'exercice 2007.** Ce constat témoigne de **l'absence de marge de manœuvre des services de l'administration pénitentiaire sur leur masse salariale.**

En revanche, **le programme « Justice judiciaire » a usé de cette technique budgétaire en fin d'année 2007 pour un montant de 3,7 millions d'euros en AE et en CP. Ce mouvement intervenu tardivement n'a toutefois pas permis la consommation des crédits sur la gestion 2007.**

Tel n'a pas été le cas du **programme « Conduite et pilotage des politiques de la justice et organismes attachés »** qui a enregistré trois mouvements de fongibilité, pour un montant total de **4,3 millions d'euros en AE et en CP.** Cette fongibilité a, notamment, permis d'abonder les crédits de fonctionnement (titre 3) de l'action sociale à hauteur de 3,5 millions d'euros, afin de financer diverses prestations sociales destinées aux agents du ministère de la justice.

Enfin, au sein du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », un mouvement de fongibilité asymétrique de 0,3 million d'euros a permis à la

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome – II – Contributions des rapporteurs spéciaux.*

PJJ de contribuer au **parachèvement du financement de l'engagement du ministère de la justice, au titre de l'année 2007, pour la réalisation de l'Ecole nationale de la PJJ (ENPJJ) à Roubaix.**

Pour autant, la faiblesse des montants concernés au regard du budget de la mission témoigne du **peu de marges de manœuvre en définitive offertes par la fongibilité asymétrique en pratique.**

### ***C. DES FRAIS DE JUSTICE TOUJOURS MAÎTRISÉS***

#### **1. La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006**

L'entrée en vigueur de la LOLF, en 2006, a marqué une étape importante dans la gestion des frais de justice.<sup>1</sup>

D'un point de vue budgétaire, tout d'abord, ces dépenses font désormais l'objet 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, la LFI pour 2006 avait limité 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 précité « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion »**. Entre 2002 et 2005, ces dépenses avaient en effet cru de 68 %.

#### **2. Une dépense contenue en 2007**

Grâce aux efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions, **l'exercice 2006 avait permis de relever le défi de la maîtrise de la dynamique des frais de justice**. Leur consommation avait diminué de 22 % pour atteindre un montant de 379,4 millions d'euros, contre 487 millions d'euros en 2005. Ce mouvement de décrue devait, néanmoins, être confirmé au cours de l'exercice 2007.

Les dépenses de frais de justice ont connu, **en 2007, une légère augmentation, de 2,4 %** par rapport à l'année précédente avec un montant total de crédits consommés de **388,6 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapports d'information n° 478 (2004-2005) « La LOLF dans le justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion » et n° 216 (2005-2006) « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise ».

**Cette progression doit néanmoins être relativisée** dans la mesure où les régies des juridictions ont été mises en position d'effectuer des paiements dès le début du mois de janvier 2007, tandis que l'année précédente les premières mises en paiement avaient subi d'importants retards, débutant dans certaines juridictions au mois d'avril, voire de mai. En effet, en accord avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), les trésoreries générales avaient intégralement reconstitué les avances des régies dès le début de l'année sans attendre la validation des BOP.

Ainsi, les ruptures dans les paiements ont été très limitées, voire supprimées, pour la grande majorité des CA. Seuls les ressorts dans lesquels les BOP ont été validés très tardivement ont connu un arrêt des paiements dans l'attente de la première reconstitution de l'avance lorsque celle-ci avait été entièrement consommée dès les premiers mois de l'année.

Au final, **la dépense consécutive aux frais de justice en 2007 est légèrement inférieure à la dotation initiale de l'exercice, soit 390,1 millions d'euros.**

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la dotation visant à couvrir les frais de justice a fait l'objet d'**une réserve de précaution de 5 %**, au même titre que les crédits de fonctionnement. La dotation a donc été ramenée à 370,6 millions d'euros.

Le dépassement de 18 millions d'euros de la dépense par rapport à cette somme a été financé par redéploiement, en fin d'année, des crédits de fonctionnement des juridictions.

### **3. La poursuite du plan de maîtrise des frais, sans remise en cause de l'indépendance des magistrats ni de la qualité de la justice rendue**

Au cours de l'exercice 2007, les actions concertées engagées l'année précédente dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice ont été maintenues par l'administration centrale : mise en place de structures dédiées (réseau de « référents frais de justice » implanté dans toutes les CA et les tribunaux de grande instance, notamment), développement d'actions de formation et de sensibilisation, création d'outils de suivi et d'analyse, **passation de marchés publics pour les analyses d'empreintes génétiques.**

Par ailleurs, le plan de maîtrise des frais de justice n'aurait pu produire les résultats enregistrés sans l'engagement important des magistrats prescripteurs qui ont développé la pratique des **demandes de devis préalable** et de **mise en concurrence des prestataires**. Il convient également de souligner les efforts réalisés par les officiers de police judiciaire (OPJ), étroitement associés à la démarche de maîtrise de la dépense.

En outre, **cette nouvelle maîtrise, dont il convient de se féliciter** et qui demandera à être à nouveau confirmée lors du prochain exercice budgétaire, a pu être **obtenue sans dégradation de la qualité des décisions rendues**. Elle s'est 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 OPJ limitées pour des raisons budgétaires.

#### **4. Des résultats parfois spectaculaires**

##### *a) Les analyses génétiques*

Depuis 2005, une mise en concurrence portant sur la réalisation des analyses génétiques a entraîné une baisse considérable des prix pratiqués par les différents laboratoires d'analyse. Au total, **alors que ce type d'analyses s'élevait auparavant à plus de 300 euros HT, le tarif unitaire désormais obtenu se situe à un niveau proche de 17 euros HT**.

Tandis qu'en 2006 le coût des analyses génétiques s'élevait à 20,5 millions d'euros au sein de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'action « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales », ce montant n'était plus que de 16,8 millions d'euros en 2007, soit **une économie de 3,7 millions d'euros** et donc une réduction de 18 %.

##### *b) Les frais de réquisition des opérateurs de télécommunication*

La très forte progression des frais de justice criminelle, au cours des dernières années, était notamment due à l'augmentation des frais de réquisition des opérateurs de télécommunication. Cette dépense avait, en effet, été **multipliée par 20 entre 1999 et 2005** pour atteindre **69,1 millions d'euros** au cours de cette dernière année.

A partir de 2006, un effort considérable de tarification d'un certain nombre de prestations relatives à la fourniture des données de connexion ainsi que la recherche d'une architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des écoutes téléphoniques ont permis la réalisation d'économies substantielles. Ainsi, ce poste de dépense a-t-il été ramené à 38,3 millions d'euros en 2006 (soit une baisse de 44 %) et à **34,6 millions d'euros en 2007** (soit une diminution de 9,6 %).

#### **5. Une attention qui ne doit, toutefois, pas se relâcher**

##### *a) Certains frais de justice continuent de progresser*

###### *(1) Les frais relatifs aux traductions et à l'interprétariat*

En 2007, cette dépense est passée de 13,2 millions d'euros à 14,2 millions d'euros, soit **une hausse de 7,6 %**. L'augmentation de ce poste

de dépense fait écho à une internationalisation croissante de l'activité judiciaire au cours des dernières années.

(2) Les frais postaux

Les frais postaux mis en paiement par les juridictions se sont élevés en 2007 à **54,1 millions d'euros**. Ils ont ainsi fortement progressé par rapport à la gestion de l'exercice précédent (47,1 millions d'euros).

Cette **progression de 14,9 %** correspond en grande partie à une révision des tarifs postaux.

*b) La perspective de revalorisations tarifaires importantes en 2008*

Lors de l'examen du PLF pour 2008, votre rapporteur spécial a souligné la nécessité de « **permettre la revalorisation de certains tarifs devenus obsolètes au regard de la qualification requise** »<sup>1</sup>.

Alors que **la grande majorité des dernières revalorisations tarifaires remonte à 1999**, il apparaît nécessaire d'envisager en 2008 des mesures de revalorisations, notamment pour les professions suivantes : experts psychiatres, traducteurs, interprètes et administrateurs ad hoc.

**L'impact budgétaire** de ces mesures de revalorisation s'établit, selon la Chancellerie, pour 2008, à un total de **12,2 millions d'euros** qui se décomposent comme suit :

- experts psychiatres : 2,5 millions d'euros ;
- traducteurs et interprètes : 9,2 millions d'euros ;
- administrateurs ad hoc : 0,5 million d'euros.

**D. 889.247 ADMISSIONS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) EN 2007**

La LFI pour 2007 prévoyait une dépense à hauteur de 326,9 millions d'euros en CP au titre de l'AJ. **Cette dotation se fondait sur une estimation d'un taux de croissance des admissions à l'AJ de 3 % entre 2006 et 2007.**

L'autorisation budgétaire initiale a finalement pu être respectée avec **324,1 millions d'euros de CP consommés, soit un taux de consommation de 99,2 %**. Il convient toutefois de relever qu'en raison des dates de fin de gestion certains mémoires ou pièces de dépenses sont parvenus trop tardivement pour pouvoir être mandatés au cours de l'exercice.

Il n'en reste pas moins que le résultat en gestion demeure « rassurant », et cela d'autant plus qu'il intègre **la revalorisation de 8 % de l'unité de valeur (UV)** servant de base à la rétribution des avocats. Cette revalorisation avait été obtenue sur une initiative commune de votre commission et de la commission des lois du Sénat, lors de la discussion du

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91 – Tome 3 – Annexe 16 (2007-2008).

PLF pour 2007<sup>1</sup>. En 2007, le montant moyen versé à l'avocat par mission s'est ainsi élevé à **326 euros TTC**, soit une hausse de 6 % par rapport à 2006. L'augmentation de l'UV était applicable aux missions achevées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 et a concerné 75 % des missions rétribuées par les CARPA en 2007. Cette augmentation continuera donc de produire ses effets en 2008.

Au total, le nombre de bénéficiaires de l'AJ a évolué comme suit.

#### Nombre de bénéficiaires de l'AJ depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Civil et autres</b>	398.252	435.412	478.361	503.035	515.420	501.202
<b>Pénal</b>	290.385	320.439	353.393	383.498	389.541	388.045
<b>Total</b>	<b>688.637</b>	<b>755.851</b>	<b>831.754</b>	<b>886.533</b>	<b>904.961</b>	<b>889247</b>
<b>Evolution</b>	+ 4,7 %	+ 9,8 %	+ 10 %	+ 6,6 %	+ 2,1 %	- 1,7 %

Source : d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

Après cinq années de croissance, le nombre d'admissions à l'AJ a connu en 2007 un début d'inversion de tendance. Ainsi, **avec 889.247 admissions se dégage une baisse de 1,7 % par rapport à 2006**. Cette décade n'avait pas été anticipée par la Chancellerie dans ses prévisions, mais doit encore être confirmée après consolidation des résultats définitifs pour 2007.

**Votre rapporteur spécial sera attentif au cours du prochain exercice à l'évolution du nombre d'admissions à l'AJ et considère, quoi qu'il en soit, urgente la réforme de ce système**, comme il l'a indiqué dans son récent rapport « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »<sup>2</sup>.

#### ***E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : LA RÉSORPTION DES REPORTS DES CHARGES LIÉES AU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)***

##### **1. Le passif né de l'annulation des reports de crédits en 2005**

Depuis 2005, la PJJ était confrontée au délicat problème de la résorption des reports des charges liées au secteur associatif habilité (SAH). En effet, en 2005, faute de disposer des crédits de report destinés, en principe, à couvrir les charges du secteur associatif habilité (SAH), les directions

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 78, tome III - annexe 15 (2006-2007) : « Justice ».

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

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.

Le passif à apurer 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* » et s'élevait à **62 millions d'euros**.

La gestion 2006 avait permis de progresser significativement dans cette résorption et s'était soldée par **un report de charges à 2007 de 37 millions d'euros**, résultat d'un reliquat de 15 millions d'euros et du décalage de charges habituel du mois de décembre (12 millions d'euros en décembre 2006).

## **2. L'apurement du passif en 2007**

L'objectif de réduction des reports de charges du SAH a été atteint en 2007. En effet, **au 31 décembre 2007, ces reports de charges correspondaient à la seule facturation du mois de décembre**, soit environ un douzième de la charge annuelle.

**Votre rapporteur spécial se félicite du travail accompli par la PJJ ces dernières années pour maîtriser les dépenses du SAH.** Ces efforts doivent d'autant plus être salués que la PJJ doit 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.

### III. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER

Dans le tableau d'ensemble dressé par le RAP pour 2007 de la performance de la mission « Justice », votre rapporteur spécial souhaite insister sur quelques points essentiels caractérisant la gestion en 2007 des différents programmes de la présente mission.

#### *A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI TEND À STABILISER SES DÉLAIS DE JUGEMENT*

Les délais moyens de traitement des procédures connaissent **des évolutions diversifiées selon le type de juridiction**. D'une manière générale, ces délais tendent à se stabiliser et il est possible de constater certaines améliorations significatives pour les deux plus hauts niveaux d'instance (Cour de cassation et CA).

Le délai moyen devant les **tribunaux d'instance (TI)** a été, en 2007, de 4,8 mois contre 4,76 mois en 2006. La cible fixée par le PAP pour 2007 était de trois mois et n'a donc pas pu être atteinte. De même, devant les **tribunaux de grande instance (TGI)** le traitement d'une procédure a pris, en moyenne, 6,8 mois en 2007, contre 6,58 mois en 2006. Cette légère dégradation du résultat n'a pas permis d'atteindre l'objectif cible proposé par le PAP pour 2007 : 6 mois.

Les **CA**, en revanche, enregistrent une amélioration sensible de leur délai : 12,7 mois, contre 13,28 mois en 2006. Il convient de souligner que, si ce résultat demeure légèrement en-deçà de la cible inscrite au PAP pour 2007 (12 mois), il est néanmoins **en diminution constante depuis 2000**.

L'évolution la plus significative est à relever du côté de la **Cour de cassation**. Ainsi, alors que le délai moyen était devant cette juridiction suprême de 20,48 mois en 2005 et de 18,71 mois en 2006, il atteint **16,16 mois en 2007** pour une prévision de 17 mois arrêtée dans le PAP de 2007.

**Ces progrès dans les délais se sont effectués sans dégradation notable de la qualité des décisions rendues**. Ainsi, au civil, le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omissions de statuer demeure à un niveau comparable à celui de 2006 tant au niveau des TGI que des CA : 2,29 % pour les décisions rendues par les TGI et 2,51 % pour les décisions rendues par les CA (contre, respectivement, 2,07 % et 2,46 % en 2006). De même, le taux de cassation des affaires civiles qui s'élève à 23,1 % pour 2007 demeure très proche du résultat obtenu en 2006 (22,4 %).

Ce constat concerne non seulement les affaires civiles mais également les **décisions rendues au pénal**. En effet, le taux de cassation des affaires pénales reste relativement faible en 2007 (6,1 %) et proche de celui enregistré en 2006 (5,4 %).

### ***B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ***

Dans la **continuité des résultats obtenus en 2006**<sup>1</sup>, l'administration pénitentiaire maintient son bon niveau de performance en termes de sécurité de ses établissements.

Ainsi, **le nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe** est passé de 11 à 2006 à 12 en 2007. Cette augmentation doit toutefois être replacée dans le contexte de croissance de la population pénale et doit ainsi être relativisée dès lors qu'elle renvoie à un ratio du nombre d'évasions pour 10.000 détenus de 1,98. Ce résultat témoigne de l'efficacité de la politique menée en matière de gestion des affectations des détenus et de sécurisation des établissements.

En outre, en dépit du fort taux de surpopulation carcérale, régulièrement dénoncé par votre rapporteur spécial<sup>2</sup>, **le taux d'incidents pour 1.000 détenus** est descendu de 103,2 en 2006 à 80,9 en 2007.

Enfin, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le **pourcentage de personnes placées sous écrous et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté, liberté conditionnelle) a progressé en passant de 8,2 % en 2006 à 10 % en 2007**, alors même que la cible fixée par le PAP pour 2007 était de 8,6 %.

### ***C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) DISPOSE ENCORE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR OPTIMISER SES MOYENS***

Lors de l'examen du PLF 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 », laissent apparaître des marges de manœuvre substantielles**. Cette observation s'est confirmée au cours de la gestion 2007.

Ainsi, par exemple, le taux d'occupation des **centres éducatifs fermés (CEF)** relevant de la gestion exercée par le secteur public n'est-il que de 59 %. Inférieur à la prévision fixée par le PAP pour 2007 (73,33 %), **ce résultat est même inférieur à la performance réalisée en 2006 (72 %)**.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

<sup>2</sup> Cf. par exemple rapport spécial n° 91, tome III - annexe 16 (2007-2008) : « Justice ».

**Votre rapporteur spécial sera attentif aux efforts mis en œuvre par la direction de la PJJ pour optimiser l'emploi de ses moyens humains, financiers et matériels au cours des prochains exercices budgétaires.**

***D. UNE AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DÉLAIS D'ADMISSION À L'AJ***

**Alors que votre rapporteur spécial avait déploré pour 2006 un allongement du délai moyen de traitement des dossiers de demande d'admission à l'AJ (passé de 60 à 63 jours), il se félicite cette année des progrès significatifs réalisés dans ce domaine par les bureaux d'AJ (BAJ).**

Ainsi, en 2007, ce délai moyen est tombé à **55 jours**, soit une performance supérieure à la cible fixée par le PAP pour 2007 (60 jours).

Votre rapporteur spécial tient à souligner les effets positifs sur le délai de traitement des dossiers de demandes à l'AJ d'un **meilleur suivi de cette procédure**. Ainsi, courant 2006, il avait été demandé aux chefs de cour et aux présidents de BAJ 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).

**MISSION « MÉDIAS »  
ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE  
« AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC »**

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>272</b>
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>274</b>
A. LA MISSION « AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES ENCAISSEMENTS SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS.....	274
1. <i>Des encaissements supérieurs aux prévisions pour la première fois depuis 2003.....</i>	<i>274</i>
2. <i>Un traitement contestable des surplus d’encaissement.....</i>	<i>274</i>
B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MÉCONNAISSANCE DES OBSERVATIONS ET DES VOTES DU PARLEMENT.....	275
1. <i>Aides à la presse : les conséquences de la régulation budgétaire.....</i>	<i>275</i>
2. <i>L’Etat honorera-t-il ses engagements vis-à-vis de France 24 en 2008 ? .....</i>	<i>276</i>
3. <i>Provision pour investissements des entreprises de presse : un décret d’application pris en méconnaissance du vote du Parlement.....</i>	<i>276</i>
<b>II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « MÉDIAS » ET DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE.....</b>	<b>277</b>
A. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC » : UNE BONNE ARTICULATION AVEC LES CONTRATS D’OBJECTIFS ET DE MOYENS.....	277
B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE .....	278

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

1. S'agissant de l'architecture budgétaire, votre rapporteur spécial se félicite que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il soit envisagé le **regroupement des programmes 115 et 116 relatifs à l'audiovisuel extérieur**, comme il l'avait proposé par amendement au projet de loi de finances initiale pour 2008.

2. **Les encaissements de redevance audiovisuels en 2007, supérieurs de 63,5 millions d'euros aux prévisions, auraient pu faire l'objet de reports sur l'exercice 2008**, et non d'une diminution à due concurrence du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance accordées pour des motifs sociaux.

Un tel choix aurait permis de tenir compte des **besoins de financement après la fin annoncée de la publicité dans l'audiovisuel public**.

3. La **justification** des crédits au premier euro doit encore être **précisée s'agissant du programme « Presse »**.

4. Concernant France 24, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 (70 millions d'euros) sont inférieurs aux engagements de l'Etat dans le contrat d'objectifs et de moyens (88,5 millions d'euros). **Votre rapporteur spécial s'interroge donc à nouveau sur le financement de France 24 en 2008** et sur la volonté du gouvernement d'adopter un décret d'avance pour faire face à des dépenses budgétaires pourtant prévisibles.

5. Le **décret n° 2008-260 du 14 mars 2008, en restreignant la liste des bénéficiaires du régime de provision pour investissements des entreprises de presse, n'est pas conforme au vote du Parlement** (article 14 de la loi de finances initiale pour 2007).

A défaut d'une modification du décret précité, une initiative sera prise par votre commission des finances par **amendement au projet de loi de finances initiale pour 2009**.

6. **Les objectifs et indicateurs de performance de France 24 doivent être revus**, d'une part en mesurant effectivement l'audience de la chaîne (et non son taux de couverture), et d'autre part en prévoyant d'élaborer un indicateur relatif à la part des ressources propres dans son budget global.

Les crédits de la politique de communication audiovisuelle relèvent de **deux missions** : « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public ».

Au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » (en exécution : 489 millions d'euros en autorisations d'engagement, AE, et en crédits de paiement, CP) regroupe :

- d'une part, les aides directes à la presse et les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP) qui forment le programme 180 « Presse », soit 264 millions d'euros en AE et en CP en exécution ;

- d'autre part, les crédits de l'audiovisuel extérieur, répartis en 2007 entre deux programmes : le programme 116 « Chaîne française d'information internationale » (CFII), correspondant aux crédits de France 24 (soit 69,5 millions d'euros en AE et en CP), et le programme 115 « Audiovisuel extérieur » (155,5 millions d'euros en AE et en CP, représentant les crédits versés par le ministère des affaires étrangères et européennes à TV5 Monde, Radio France Internationale (RFI), Monte Carlo Doualiya, Canal France International et Médi 1) ;

Hors budget général de l'Etat, le compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » (2,79 milliards d'euros en AE et en CP) retrace les opérations de financement des organismes de l'audiovisuel public par la redevance audiovisuelle :

- France Télévisions (1,92 milliard d'euros) ;
- Radio France (519 millions d'euros) ;
- ARTE France (214 millions d'euros) ;
- RFI (57,7 millions d'euros) ;
- l'Institut national de l'audiovisuel (INA, 80,5 millions d'euros).

S'agissant de l'architecture budgétaire, votre rapporteur spécial se félicite que, **dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il soit envisagé le regroupement des programmes 115 et 116 relatifs à l'audiovisuel extérieur**, comme il l'avait proposé par amendement au projet de loi de finances pour 2008, alors retiré à la demande du gouvernement.

En effet, une telle évolution répondrait au principe, défini par l'article 7 de la LOLF, d'un regroupement des crédits en fonction de leur finalité budgétaire.

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### *A. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES ENCAISSEMENTS SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS*

#### **1. Des encaissements supérieurs aux prévisions pour la première fois depuis 2003**

**Pour la première fois depuis 2003, les encaissements de redevance audiovisuelle ont été supérieurs aux prévisions de 63,5 millions d'euros**, alors que des moins-values avaient été enregistrées en 2004, 2005 et 2006, à hauteur respectivement de 20,1, 29,8 et 65,1 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial salue cette évolution : si les moins-values coïncidaient avec un changement du régime de la redevance audiovisuelle, dont le recouvrement a été adossé à celui de la taxe d'habitation pour les particuliers, **le nouveau mode de perception**, qui s'est en outre traduit par des économies de gestion, **semble avoir fait ses preuves**.

Par ailleurs, il observe un meilleur recouvrement de la redevance audiovisuelle due par les professionnels.

#### **2. Un traitement contestable des surplus d'encaissement**

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le traitement comptable de ces encaissements supérieurs aux prévisions, qui ont donné lieu à une **minoration à due concurrence du remboursement par l'Etat des exonérations accordées pour des motifs sociaux** (soit 445,5 millions d'euros, et non 509 millions d'euros comme prévu dans la loi de finances initiale).

Si les lois de finances initiales pour 2006, 2007 et 2008 ont prévu explicitement que le remboursement par l'Etat des exonérations soit une variable d'ajustement en cas d'encaissements inférieurs aux prévisions, rien n'implique que l'inverse soit vrai en cas d'encaissements supérieurs à ces mêmes prévisions.

Deux autres voies auraient été possibles :

- par le passé, les excédents d'encaissements avaient été reversés aux organismes de l'audiovisuel public selon des modalités déterminées en loi de finances rectificative ;

- dans un contexte d'incertitudes budgétaires liées à la fin annoncée de la publicité dans les organismes de l'audiovisuel public, **ces excédents auraient pu être reportés sur l'exercice 2008**.

**B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MÉCONNAISSANCE DES OBSERVATIONS ET DES VOTES DU PARLEMENT**

**1. Aides à la presse : les conséquences de la régulation budgétaire**

**La justification des crédits au premier euro doit encore être affinée.** En particulier, s'agissant des dispositifs d'aide à la presse relevant de l'action n° 2 du programme 180 « Presse », il convient que chacun d'entre eux soit précisément chiffré, après un rappel de l'objet et du champ de la mesure.

Une telle présentation non seulement répondrait à l'exigence de sincérité budgétaire prévue par la LOLF, mais elle constituerait également un préalable à **une réflexion globale, puis à une remise à plat, à propos des aides à la presse.**

Par ailleurs, la **régulation budgétaire** a principalement concerné, en 2007, les crédits du programme « Presse », comme l'a montré le rapport du contrôleur général économique et financier. Si le montant de la réserve initiale de précaution s'élevait à 11,8 millions d'euros en début d'année, celle-ci a été en partie levée (à hauteur de 4,3 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP) pour tenir compte des besoins de financement des dispositifs d'aide.

Toutefois, plusieurs **redéploiements** ont pu être opérés :

- l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires a été abondée de 500.000 euros, tandis que l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse s'est révélée insuffisante et a également dû être majorée (4 millions d'euros consommés, alors que 2 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale) ;

- en revanche, deux **dispositifs d'aide sont apparus surdimensionnés, et devront être réajustés en conséquence dans le projet de loi de finances pour 2009** : l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (12,3 millions d'euros consommés en AE et en CP, alors que les prévisions en loi de finances initiale s'élevaient à 18,2 millions d'euros en AE et en CP), et l'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse (0,3 million d'euros en AE et 0,4 million d'euros en CP, alors que les prévisions s'établissaient à 0,5 million d'euros en AE et en CP).

Le montant de l'aide au transport postal de la presse d'information politique et générale a été réduite de 76 à 75 millions d'euros, pour répondre à des annulations de crédits, grâce à une réévaluation des besoins estimés par le bureau du régime économique de la presse et des aides publiques de la direction du développement des médias des services du Premier ministre.

Enfin, des **reports de crédits** (2 millions d'euros en AE et 5,4 millions d'euros en CP) ont couvert les engagements qui n'ont pu être souscrits en fin d'année 2006, concernant principalement des dépenses du fonds d'aide à la modernisation de la presse engagées en fin d'exercice.

## **2. L'Etat honorera-t-il ses engagements vis-à-vis de France 24 en 2008 ?**

L'exécution budgétaire 2007 montre que France 24 a consommé l'intégralité des crédits ouverts en loi de finances initiale, soit 69,5 millions d'euros, nonobstant les reports qui avaient permis à la chaîne de faire face à ses premières dépenses.

Compte tenu de la montée en puissance de la chaîne française d'information internationale (CFII), les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 (70 millions d'euros) étant inférieurs aux engagements de l'Etat dans le contrat d'objectifs et de moyens (88,5 millions d'euros), **vo**tre rapporteur spécial s'interroge à nouveau sur le financement de France 24 en 2008.

**Le gouvernement envisage-t-il l'adoption d'un décret d'avance, alors qu'il s'agit de dépenses prévisibles ?**

En tout état de cause, cette question est examinée par votre rapporteur spécial dans le cadre de son contrôle budgétaire en cours sur France 24.

## **3. Provision pour investissements des entreprises de presse : un décret d'application pris en méconnaissance du vote du Parlement**

Parmi les dépenses fiscales du programme « Presse » figure le régime de provision pour investissements des entreprises de presse, prorogé pour la période 2007-2010 dans des conditions définies tardivement par le décret n° 2008-260 du 14 mars 2008 relatif à l'aménagement de la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse et modifiant l'annexe II au code général des impôts.

**Comme le précise le RAP, le champ des bénéficiaires de la mesure a été limité à la presse d'information politique et générale. Ces dispositions réglementaires méconnaissent les amendements adoptés par le Sénat, sur l'initiative de votre commission des finances, à l'article 14 de la loi de finances pour 2007<sup>1</sup>, qui tendaient à n'exclure du champ de la provision pour investissements des entreprises de presse, pour les années 2007 à 2010, aucune des entreprises qui ont bénéficié de ce dispositif jusqu'en 2006, comme il avait été précisé lors des débats en séance publique et dans le rapport de votre commission des finances.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Les amendements adoptés visaient :

- d'une part, les publications non quotidiennes (d'une périodicité au plus mensuelle) consacrées « *pour une large part* » (mais non exclusivement) à l'information politique et générale,

- d'autre part, les publications à diffusion départementale ou régionale, paraissant au moins une fois par semaine, et consacrées « *principalement* » (mais non exclusivement) à l'information politique et générale.

Par courrier en date du 11 juin 2007, adressé à M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, avait déjà observé que le projet de décret n'était pas conforme au vote du Parlement, en demandant à être destinataire du projet définitif de décret, ce qui n'a pas été le cas.

Sauf modification du décret du 14 mars 2008 précité, votre rapporteur spécial propose qu'**un nouvel amendement soit déposé, sur l'initiative de votre commission des finances, au projet de loi de finances initiale pour 2009**, précisant la liste des bénéficiaires de la PPI dans un sens conforme au vote de la représentation nationale.

## II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « MÉDIAS » ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

### ***A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UNE BONNE ARTICULATION AVEC LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS***

Dans la mesure où les organismes de l'audiovisuel ont vocation à se doter de contrats d'objectifs et de moyens (COM) avec l'Etat, votre rapporteur spécial a plaidé, de manière constante, pour une **harmonisation entre les objectifs et les indicateurs figurant dans les COM et dans les PAP et les RAP**.

Il se félicite ainsi des réels progrès enregistrés en ce domaine, puisque 90 % des objectifs des PAP correspondent désormais à ceux inscrits dans les COM.

Concernant les résultats atteints, votre rapporteur spécial renouvelle ses observations sur la nécessité de mesurer l'audience à un moment donné, et non l'audience cumulée, selon les données établies par Médiamétrie, et conformément par ailleurs à la pratique habituelle pour définir le tarif des écrans publicitaires.

Les **bons indicateurs de gestion de France Télévisions** méritent d'être relevés, qu'il s'agisse de la maîtrise des charges salariales ou de la part croissante des dépenses de programme dans le budget total du groupe.

Enfin, la part des programmes adaptés au public sourd et malentendant (58 %) continue de progresser, mais reste encore éloignée de l'objectif-cible de 100 % en 2010.

### ***B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE***

S'agissant du **programme « Presse »**, votre rapporteur spécial renouvelle les observations qu'il a déjà formulées en 2006 et en 2007 : **une mesure de l'efficacité des aides à la presse, dans le cadre d'une réflexion commune à l'ensemble des aides aux entreprises, constitue une priorité.**

S'agissant des résultats atteints, **la consolidation, en 2007, du résultat net de l'Agence France-Presse (+ 6,1 millions d'euros, après un excédent de 3,1 millions d'euros en 2006) doit être interprétée avec prudence** : si le résultat net de l'AFP avait été constamment négatif entre 1980 et 2005, les opérations de cession réalisées en 2006 et en 2007 ont largement contribué à ce changement de situation, alors que le chiffre d'affaires de l'AFP (hors abonnements de l'Etat) s'est dégradé en 2007 (155 millions d'euros, en recul de 1,2 million d'euros par rapport à 2006, alors que la prévision du PAP 2007 s'établissait à 169,4 millions d'euros).

**Concernant la chaîne française d'information internationale (CFII)**, si la mise en place de France 24, lancée en décembre 2006, a pu justifier un délai d'adaptation de ses objectifs et indicateurs de performance, votre rapporteur spécial souhaite que des changements puissent être opérés dès le PLF 2009 :

- la mesure de l'audience (objectif n° 1) ne peut pas se limiter à un indicateur de couverture de France 24 ; **il importe que la chaîne retienne des indicateurs effectifs d'audience**, à l'instar des autres opérateurs de l'audiovisuel public ;

- l'objectif n° 2 (« Montants des droits audiovisuels cédés par la CFII aux télévisions ») n'est pas renseigné pour 2007, et la cible fixée pour 2010 (« *quelques millions d'euros* ») est à la fois peu ambitieuse et imprécise ; comme il l'a déjà proposé, votre rapporteur spécial se demande s'il ne faudrait pas plutôt **retenir un objectif mesurant la part des ressources propres dans les ressources totales de France 24** ;

- l'objectif n° 3, qui retient comme indicateur la part de la masse salariale dans le budget total, est en revanche conforme aux objectifs retenus pour les autres organismes de l'audiovisuel, et traduit une maîtrise des dépenses salariales (qui ont représenté 28 % des dépenses budgétaires totales en 2007).

**Concernant les autres organismes de l'audiovisuel extérieur, leurs résultats d'audience ont été confortés en 2007** : en particulier, l'audience de TV5 Monde a augmenté de 0,8 %.

Pour votre rapporteur spécial, ces chiffres montrent qu'il s'agit d'opérateurs appréciés de leur public, tant en ce qui concerne TV5 que RFI. Il convient donc de **rechercher une complémentarité entre l'ensemble de ces acteurs, aux côtés de France 24, dans la holding France Monde**, pour que chacun d'eux puisse contribuer à mieux faire entendre la voix de la France dans le respect de son identité.

## MISSION « OUTRE-MER »

### M. Henri Torre, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	281
<b>I. LA GESTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » N'EST PAS SATISFAISANTE</b> .....	282
<b>A. LA SOUS-BUDGÉTISATION DES CRÉDITS : UNE SITUATION PEU SOUTENABLE</b> .....	282
1. <i>La sous-budgétisation de l'action 1 « Abaissement du coût du travail et dialogue social » entraîne une dette de 532 millions d'euros</i> .....	283
2. <i>L'action 2 « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »</i> .....	286
<b>B. SEULS DEUX INDICATEURS DE PERFORMANCES SUR HUIT SONT EXPLOITABLES</b> .....	287
1. <i>L'incapacité à mesurer l'efficacité des exonérations de charges sociales</i> .....	287
2. <i>L'objectif n° 2 « Encourager les jeunes à la création de leur propre emploi par la création d'entreprises durables » n'est toujours pas renseigné</i> .....	288
3. <i>L'inutilité des indicateurs de l'objectif n° 3 « Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi »</i> .....	288
4. <i>L'objectif n° 4 « Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées » montre une baisse regrettable du nombre de contrats aidés dans le secteur marchand</i> .....	289
5. <i>L'efficacité du service militaire adapté (SMA)</i> .....	290
<b>II. LES INQUIÉTUDES RELATIVES AU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »</b> .....	290
<b>A. DE FORTES INQUIÉTUDES SUR LA GESTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME</b> .....	290
1. <i>Le montant des dépenses fiscales est de 10 % supérieur aux évaluations initiales</i> .....	292
2. <i>La consommation des crédits du logement semble largement artificielle</i> .....	292
3. <i>Une sous-budgétisation de 83 millions d'euros concernant les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer</i> .....	293
4. <i>Le coût croissant du passeport mobilité : 29,5 millions d'euros en 2007</i> .....	294
5. <i>L'action n° 4 « Sanitaire et social »</i> .....	294
6. <i>L'action n° 5 « Culture, jeunesse et sports »</i> .....	294
<b>B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI MONTRENT LE MANQUE D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME</b> .....	295
1. <i>L'absence d'indicateur pertinent masque les insuffisances de la politique en matière de logement social outre-mer</i> .....	295
2. <i>La baisse du coût moyen du passeport mobilité n'est pas révélatrice de son augmentation globale</i> .....	296
3. <i>L'évolution satisfaisante de la protection sociale</i> .....	296
<b>III. LE PROGRAMME 160 « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »</b> .....	297
<b>A. UNE GESTION DES CRÉDITS MARQUÉE PRINCIPALEMENT PAR LA PRISE EN COMPTE DES CATASTROPHES CLIMATIQUES</b> .....	297
<b>B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCES AUX RÉSULTATS VARIABLES</b> .....	299

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

**1. De manière générale, la performance de la mission telle que mesurée par ses indicateurs n'est pas bonne.** En effet, le cumul des indicateurs non renseignés (17 %) et des indicateurs dont la performance ne s'est pas améliorée par rapport à 2006 (22 %) est égal à 39 %. Ce taux est largement supérieur au taux de 17 % constaté pour l'ensemble des missions du budget de l'Etat.

**2. La dette de l'Etat résultant des sous-budgétisations chroniques des compensations, aux organismes de sécurité sociale, des exonérations de charges sociales est évaluée à 532,55 millions d'euros au 31 décembre 2007.** Votre rapporteur spécial juge que cette situation, qui s'est encore aggravée en 2007, n'est pas soutenable à long terme. Il souhaite que soit mis un terme aux sous-budgétisations récurrentes des compensations des exonérations de charges sociales en loi de finances initiale.

De manière générale, pour l'ensemble de la mission, **le volume des impayés accumulés au cours du seul exercice 2007 est particulièrement élevé : 510 millions d'euros**, dont 360 millions d'euros pour la compensation des exonérations de charges sociales, 17,5 millions d'euros pour le logement et plus de 80 millions d'euros pour les contrats de projets et contrats de développement.

**3. Le coût des différentes dépenses fiscales rattachées au programme 123 « Conditions de vie outre-mer » augmente fortement au titre de l'année 2007 par rapport aux estimations qui avaient été faites en loi de finances initiale. Ainsi, leur montant global estimé passe de 2.104 millions d'euros à 2.306 millions d'euros en réalisation, soit une sous-estimation initiale de près de 10 %, à hauteur de plus de 200 millions d'euros.** Cette hausse résulte principalement des deux dispositifs de défiscalisation spécifiques à l'outre-mer en faveur du logement d'une part et des investissements productifs d'autre part. De manière plus générale, votre rapporteur spécial **regrette l'absence d'évaluation de l'efficacité de nombreux dispositifs qui entraînent des dépenses fiscales d'un montant élevé.**

**4. La progression globale du nombre de bénéficiaires du passeport mobilité constatée entre 2006 et 2007 est de 9 %.** Elle est notamment de 19 % pour la Nouvelle-Calédonie et de 44 % pour la Polynésie française. Cette hausse entraîne un **coût toujours plus important du dispositif qui, évalué à 19,5 millions d'euros en autorisations d'engagement en loi de finances initiale, s'est finalement élevé à 25,9 millions d'euros en exécution.** Votre rapporteur juge donc qu'une attention particulière doit être portée sur l'évolution de ce dispositif.

**5. Votre rapporteur spécial relève l'importante sous-consommation de la dotation de premier numérotage.** Or, l'importance de ce numérotage est grande pour les finances des collectivités territoriales d'outre-mer puisqu'il est destiné à favoriser la connaissance des bases fiscales de ces collectivités. **Il est donc nécessaire que l'Etat s'engage dans un soutien plus actif aux communes ultramarines, afin qu'elles puissent réellement effectuer ces actions de premier numérotage.**

Le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement est **calqué sur la maquette budgétaire de la loi de finances pour 2007**. Dans ce rapport, la mission « Outre-mer » est donc encore constituée de trois programmes, alors que les évolutions de périmètre du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ont conduit à la fusion de certaines actions de la mission et à la réduction à deux du nombre de programmes de la mission dans le cadre de la loi de finances pour 2008.

**De manière générale, la performance de la mission telle que mesurée par ses indicateurs n'est pas bonne.** En effet, le cumul des indicateurs non renseignés (17 %) et des indicateurs dont la performance ne s'est pas améliorée par rapport à 2006 (22 %) est égal à 39 %. Ce taux est largement supérieur au taux de 17 % constaté pour l'ensemble des missions du budget de l'Etat (3 % d'indicateurs non renseignés et 14 % qui ne présentent pas d'amélioration).

## **I. LA GESTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » N'EST PAS SATISFAISANTE**

### ***A. LA SOUS-BUDGÉTISATION DES CRÉDITS : UNE SITUATION PEU SOUTENABLE***

#### **Exécution des autorisations d'engagement du programme en 2007**

*(en euros)*

	<b>LFI</b>	<b>Ouvertes</b>	<b>Consommées</b>	<b>Taux de consommation</b>
<b>Action 1 « Abaissement du coût du travail et dialogue social »</b>	841.208.518	ND	800.205.600	ND
<b>Action 2 « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »</b>	314.292.000	ND	428.986.545	ND
<b>Total</b>	1.155.500.518	1.252.099.090	1.229.192.145	98,2 %

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

### Exécution des crédits de paiement du programme en 2007

(en euros)

	LFI	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
<b>Action 1 « Abaissement du coût du travail et dialogue social »</b>	834.928.518	ND	793.081.424	ND
<b>Action 2 « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »</b>	316.402.000	ND	316.189.428	ND
<b>Total</b>	1.151.330.518	1.116.535.038	1.109.270.852	99,35 %

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

L'analyse de l'exécution budgétaire du programme 138 montre un **bon niveau de consommation des crédits**, supérieur à 98 % tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Le programme a fait l'objet de deux principales modifications réglementaires :

- d'une part, **l'annulation de 46,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 45,32 millions d'euros en crédits de paiement**, imputés majoritairement sur les crédits de l'action 1 « Abaissement du coût du travail et dialogue social » ;

- d'autre part, **des ouvertures de crédits correspondant à un report d'autorisations d'engagement de 2006 sur 2007 à hauteur de 138,5 millions d'euros**. Comme le notait votre rapporteur spécial dans sa contribution au rapport sur le projet de loi de règlement pour l'année 2006, ce report est de nature technique et « *s'explique en grande partie par une erreur de saisine dans le logiciel ACCORD* »<sup>1</sup>.

#### **1. La sous-budgétisation de l'action 1 « Abaissement du coût du travail et dialogue social » entraîne une dette de 532 millions d'euros**

L'action 1 du programme 138 « Emploi outre-mer » regroupe essentiellement des **crédits destinés à compenser aux organismes sociaux les conséquences financières des exonérations de charges patronales** dont bénéficie l'outre-mer. La justification de ces crédits réside dans l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale qui dispose que « *toute mesure de*

<sup>1</sup> Rapport sur le projet de loi de règlement du budget 2006, n° 393 (2006-2007) – Tome II – contributions des rapporteurs spéciaux, Henri Torre, commission des finances.

*réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application ».*

Or, l'outre-mer bénéficie de larges mesures d'exonération de cotisations de sécurité sociale. L'article 1 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a, en effet, fortement élargi les exonérations spécifiques de charges sociales patronales destinées à favoriser l'emploi en outre-mer. Outre les entreprises de moins de 11 salariés, ces exonérations concernent des secteurs aussi divers que le BTP, le transport aérien, maritime et fluvial, l'industrie, la presse, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme ou l'hôtellerie. Ces secteurs bénéficient d'une exonération totale des cotisations patronales sur tous les salaires, dans une limite qui varie entre 1,3 et 1,5 SMIC en fonction notamment du degré d'exposition du secteur à la concurrence.

**Votre rapporteur spécial a fréquemment signalé la sous-budgétisation des dotations de compensation versées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale.** Dans sa contribution au rapport précité sur le projet de loi de règlement pour l'année 2006, il notait ainsi que *« les crédits consacrés aux exonérations de charges sociales se sont élevés à 830 millions d'euros [...] 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 »*. Le montant cumulé de la dette aux organismes sociaux, telle qu'elle ressortait du rapport du contrôle économique et financier, s'élevait ainsi à 993 millions d'euros.

Les services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique semblaient avoir pris conscience du problème en mettant en œuvre un apurement de cette dette, dans le cadre d'une opération plus large concernant un total de dette de l'Etat vis-à-vis du régime général de sécurité sociale de 5,08 milliards d'euros.

**Cette opération d'apurement ne semble pas avoir réglé le problème des impayés de l'Etat.** La Cour des comptes, dans son rapport sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative publié en 2007<sup>1</sup>, relève ainsi :

- d'une part, que l'apurement des retards de paiement envers les organismes du régime général de sécurité social s'est élevé à 352 millions d'euros, alors que *« le montant total des arriérés à l'égard des régimes sociaux au 31 décembre 2006 s'établissait, avant l'opération d'apurement des dettes à l'égard du régime général [...] à 720 millions d'euros »* ;

---

<sup>1</sup> 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, novembre 2007.

- d'autre part, que « *le secrétariat d'Etat estime à 331 millions d'euros le montant des impayés nouveaux constitués en 2007 envers les organismes sociaux* » du fait de la permanence de la sous-budgétisation des dotations de compensation aux organismes de sécurité sociale.

Par conséquent, **le secrétariat d'Etat à l'outre-mer évalue à 532,55 millions d'euros au 31 décembre 2007 la dette résultant des sous-budgétisations chroniques des compensations des exonérations de charges sociales.** Cette situation perdure en 2008. Votre rapporteur spécial relevait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008<sup>1</sup> que « *selon les dernières estimations disponibles, le coût des exonérations devrait atteindre, à droit constant, 1.153 millions d'euros en 2008. Or, le présent projet de loi de finances ne prévoit que 867 millions d'euros* » pour financer ces charges.

De manière plus générale, le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour l'année 2007<sup>2</sup> relève « *un important volume d'impayés de près de 510,73 millions d'euros au titre du seul exercice 2007, à raison de :*

« - 361,1 millions d'euros (AE=CP) pour les exonérations de charges sociales,

« - 17,5 millions d'euros (en CP) pour le logement,

« - 83,3 millions d'euros (en CP) pour les contrats de projets et contrats de développement,

« - 48,83 millions d'euros (en CP) correspondent, par ailleurs au non paiement d'une partie de la DGDE Polynésie française ».

**Votre rapporteur spécial n'hésite pas à qualifier cette situation d'insoutenable.** En effet, les coûts de compensation par l'Etat résultant des exonérations de charges sociales sont des dépenses obligatoires, qui résultent directement de dispositions législatives. Leur évaluation est prévisible et pourtant **les dotations de l'Etat persistent à être systématiquement sous-évaluées.**

Dans ce contexte, **l'annulation de crédits à hauteur de 46,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 45,32 millions d'euros en crédits de paiement sur ce programme est particulièrement critiquable.** La Cour des comptes, dans son rapport précité relatif aux mouvements de crédits opérés par voie administrative, relève ainsi que « *les annulations effectuées par décret d'avance sur la mission « Outre-mer » ont porté sur des crédits dont il n'est pas possible de considérer qu'ils étaient sans objet. Elles se traduiront par une aggravation de la situation de tension qui caractérise déjà les programmes concernés et devraient induire des*

---

<sup>1</sup> Rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 91 (2007-2008) – Tome III – Annexe 18, Henri Torre, commission des finances.

<sup>2</sup> Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère de l'outre-mer relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007.

*reports de charge sur l'exercice 2008* ». Votre rapporteur spécial ne peut que faire siens les commentaires de la Cour des comptes et estimer que ces annulations de crédits ne sont pas justifiées. Il estime, par ailleurs, qu'il conviendra d'être très attentif, dans l'examen des prochains projets de loi de finances, à la budgétisation de l'action « Abaissement du coût du travail et dialogue social ».

## **2. L'action 2 « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »**

Les mesures regroupées dans cette action du programme 138 sont de deux types : d'une part, le dispositif du service militaire adapté (SMA), qui résulte d'un accord<sup>1</sup> entre le ministère de la défense et celui de l'outre-mer ; d'autre part, les différentes mesures d'aides directes à l'emploi. Votre rapporteur spécial rappelle, en outre, que la loi de finances pour 2008 a prévu « *le transfert au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité de nombreux dispositifs d'aide directe à l'emploi et à la création d'entreprise* »<sup>2</sup>. Par conséquent, une grande partie des dispositifs qui figurent encore dans le rapport annuel de performances pour l'année 2007 ne font plus aujourd'hui partie de la mission « Outre-mer ».

### *a) Le service militaire adapté (SMA)*

Le SMA a concerné, en 2007, **2.921 volontaires stagiaires**, essentiellement des jeunes sortis du système scolaire sans qualification auxquels le dispositif offre à la fois une éducation militaire et citoyenne et une formation professionnelle. Notre collègue François Trucy, dans son rapport d'information sur le SMA, a eu l'occasion de relever que « *les nombreux métiers enseignés, la disponibilité et la motivation de l'encadrement [...], le partenariat avec les autres structures de formation et les entreprises locales faisaient du SMA un outil tout à fait remarquable* »<sup>3</sup>.

### *b) Les diverses mesures d'aide directe à l'emploi*

Ces mesures impliquent essentiellement des dépenses d'intervention, et concernent le secteur marchand, le secteur non-marchand, ainsi que des aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation à l'emploi.

Votre rapporteur spécial relève que **les aides au secteur marchand ont regroupé 67,75 millions d'euros de crédits de paiement pour l'année 2007, contre 101,5 millions d'euros pour le secteur non-marchand et 29,5 millions d'euros pour les aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation à l'emploi.**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 30 septembre 1991 portant mission et organisation du service militaire adapté.

<sup>2</sup> Rapport sur la loi de finances pour 2008, n° 91 (2007-2008) – Tome III – Annexe 18, Henri Torre, commission des finances.

<sup>3</sup> « La défense et l'insertion des jeunes : le service militaire adapté et le dispositif « défense deuxième chance » « apprendre à réussir » », François Trucy, rapport d'information n° 290 (2007-2008), déposé le 16 avril 2008.

## **B. SEULS DEUX INDICATEURS DE PERFORMANCES SUR HUIT SONT EXPLOITABLES**

Votre rapporteur spécial note une **légère amélioration, un indicateur supplémentaire du programme étant renseigné par rapport à l'année précédente. Toutefois, la qualité des indicateurs présente encore des lacunes importantes.**

### **1. L'incapacité à mesurer l'efficacité des exonérations de charges sociales**

L'objectif n° 1 « Encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand » ne propose qu'un indicateur, qui mesure le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales rapporté au taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer. Votre rapporteur spécial notait, dans sa contribution au rapport précité sur le projet de loi de règlement pour l'année 2006, *« l'apparente instabilité de l'indicateur : il passe en effet de 16 % en 2004 à 110 % en 2005 »*. Or, le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement rectifie, suite à la mise à jour des données fournies par l'ACOSS, l'indicateur pour l'année 2005, qui passe de 110 % à 76 %. **L'ampleur de cette modification laisse votre rapporteur perplexe quant à la possibilité d'exploiter des données qui peuvent varier de 30 % d'une année sur l'autre, en fonction de l'actualisation des chiffres opérée par l'ACOSS.**

Par ailleurs, la cible retenue pour l'année 2008 n'est que de 61 %, contre une réalisation pour l'année 2007 évaluée à 90 %, et à 95 % pour l'année 2006. Le rapport annuel de performances ne permet pas d'expliquer une telle baisse d'objectifs. Par ailleurs, **les fonds consacrés aux exonérations de charges sociales étant en croissance continue, aucune corrélation ne peut être faite entre leur montant et leur efficacité mesurée à l'aide de cet indicateur, ce qui laisse peser le doute sur son utilité.**

Cet indicateur a été modifié dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008. Votre rapporteur spécial notait toutefois, dans son rapport précité sur le projet de loi de finances pour 2008, que les nouveaux indicateurs choisis demeuraient insatisfaisants. Il notait en particulier, concernant l'indicateur relatif au taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer bénéficiant d'exonérations de charges sociales par rapport à celui des entreprises similaires de métropole, que celui-ci était *« difficilement exploitable étant données les différences importantes entre les environnements économiques de métropole et d'outre-mer. Ses variations dépendent essentiellement de facteurs autres que le dispositif d'exonérations de cotisations sociales »*.

**Votre rapporteur spécial doute donc de la capacité de l'indicateur à éclairer sur l'efficacité des mesures d'exonérations de charges sociales applicables en outre-mer.** Il rappelle par ailleurs que l'audit de modernisation réalisé à ce sujet en juillet 2006<sup>1</sup> concluait sur le fait que « *la mission n'est pas en mesure d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets d'un tel mécanisme outre-mer. Elle souligne le caractère massif des exonérations de charges, mais leur impact sur l'emploi ne peut être facilement établi* ». S'agissant d'un dispositif dont le coût s'élève à 867 millions d'euros pour l'année 2008, une telle lacune dans l'évaluation est très insatisfaisante.

## **2. L'objectif n° 2 « Encourager les jeunes à la création de leur propre emploi par la création d'entreprises durables » n'est toujours pas renseigné**

Votre rapporteur spécial notait, dans son rapport précité sur le projet de loi de règlement pour l'année 2006, que l'objectif n° 2 « Encourager les jeunes à la création de leur propre emploi par la création d'entreprises durables » avait été jugé très pertinent, mais que « *cet indicateur n'est pas renseigné, 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* ». Or, **l'indicateur n'est toujours pas renseigné pour l'année 2007.**

**L'utilité de cet indicateur est donc nulle.** Par ailleurs, le transfert au ministère en charge de l'emploi a entraîné sa disparition du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008.

## **3. L'inutilité des indicateurs de l'objectif n° 3 « Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi »**

Le premier indicateur de cet objectif, qui indique le pourcentage des publics prioritaires qui bénéficie, 6 mois après la sortie de la mesure, d'une solution durable au regard de l'emploi, **n'est pas renseigné.** Comme dans le précédent rapport annuel de performances, le secrétariat d'Etat indique que l'indicateur nécessite « *la définition d'un dispositif spécifique regroupant des éléments détenus par divers opérateurs* », l'absence de ce dispositif expliquant que l'indicateur ne soit pas renseigné. Il disparaît par ailleurs du projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2008.

Les deux indicateurs suivants mesurent, respectivement, la part des demandeurs d'emploi de longue durée et des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) dans les bénéficiaires des contrats spécifiques mis en place

---

<sup>1</sup> *Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, audit de modernisation, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, juillet 2006.*

par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Le rapport annuel de performances indique que **les chiffres renseignés ne concernent que le CAE non marchand, ce qui limite l'utilité de l'indicateur**. Les taux indiqués font état d'une diminution du public prioritaire bénéficiant de CAE non marchands, ce taux passant, entre 2006 et 2007, de 43,3 % à 24,5 % pour les chômeurs de longue durée et de 14 % à 6,9 % en ce qui concerne les allocataires du RMI. Toutefois, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer précise que l'évolution du périmètre de l'indicateur ainsi que l'existence d'autres contrats, non compris dans ce périmètre, doivent conduire à interpréter ces résultats avec précaution.

**Ces indicateurs apparaissent donc eux aussi inexploitable**s. Votre rapporteur spécial ne peut que souhaiter que le ministère en charge de l'emploi, à qui a été transférée la majorité des dispositifs d'aide à l'emploi, soit à même, d'une part, d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide à l'emploi et, d'autre part, la mesure de cette efficacité.

#### **4. L'objectif n° 4 « Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées » montre une baisse regrettable du nombre de contrats aidés dans le secteur marchand**

Le premier indicateur mesure la part des bénéficiaires de mesures aidées pour le secteur marchand sur le total de bénéficiaires de mesures aidées. Egale à 14 % en 2005, cette part s'est élevée à 36 % en 2006 pour baisser légèrement à 33 % en 2007.

Votre rapporteur spécial relève que cette baisse résulte de la diminution du nombre de contrats aidés dans le secteur marchand, qui passe de 8.234 en 2006 à 5.672 en 2007. **Il regrette la diminution du nombre de contrats aidés dans le secteur marchand, plus à même de susciter un développement économique durable en outre-mer que les emplois dans le secteur non-marchand.**

**Le second indicateur est inexploitable**. Mesurant 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, il passe de 297 % en 2006 à 41 % en 2007. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indiquait en 2006 que le pourcentage de 297 % résultait d'une modification de périmètre qui ne le rendait plus compatible avec les chiffres des autres années. Dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, il indique cette fois que ce taux résulte de « *la croissance relative de la consommation des crédits du secteur marchand par rapport aux crédits du secteur non marchand, principalement expliquée par le coût du congé solidarité* ». Votre rapporteur spécial en conclut donc que **l'indicateur ne permet pas de comparer le coût des mesures en faveur des emplois aidés du secteur marchand au nombre de bénéficiaires, ce qui est regrettable.**

## 5. L'efficacité du service militaire adapté (SMA)

L'objectif n° 5 « Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA » présente l'indicateur le plus pertinent du programme, qui permet de mesurer le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat. Ce taux est passé de 71,2 % en 2005 à 76,5 % en 2006 pour atteindre 79 % en 2007.

**Votre rapporteur spécial relève le succès du dispositif du SMA, que permet de mesurer la hausse très satisfaisante du taux d'insertion des jeunes qui bénéficient de ce dispositif<sup>1</sup>.**

## II. LES INQUIÉTUDES RELATIVES AU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

### *A. DE FORTES INQUIÉTUDES SUR LA GESTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME*

#### Exécution des autorisations d'engagement du programme en 2007

(en euros)

	LFI	Ouvertes	Consommées	Taux de consommation
Action 1 « Logement »	210.750.000	ND	259.827.690	ND
Action 2 « Aménagement du territoire »	119.000.000	ND	103.703.525	ND
Action 3 « Continuité territoriale »	57.532.437	ND	45.677.777	ND
Action 4 « Sanitaire et social »	56.873.670	ND	50.275.951	ND
Action 5 « Culture, jeunesse et sports »	3.770.000	ND	3.972.092	ND
<b>Total</b>	<b>447.926.107</b>	<b>509.392.253</b>	<b>463.457.035</b>	<b>91 %</b>

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

<sup>1</sup> A ce sujet, voir « La défense et l'insertion des jeunes : le service militaire adapté et le dispositif « défense deuxième chance » « apprendre à réussir » », François Trucy, rapport d'information n° 290 (2007-2008), déposé le 16 avril 2008.

### Exécution des crédits de paiement du programme en 2007

(en euros)

	LFI	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
Action 1 « Logement »	175.750.000	ND	197.271.922	ND
Action 2 « Aménagement du territoire »	100.000.000	ND	115.467.137	ND
Action 3 « Continuité territoriale »	54.032.437	ND	40.910.045	ND
Action 4 « Sanitaire et social »	56.873.670	ND	52.009.033	ND
Action 5 « Culture, jeunesse et sports »	3.770.000	ND	3.510.159	ND
<b>Total</b>	<b>390.426.107</b>	<b>466.801.329</b>	<b>409.168.296</b>	<b>87,8 %</b>

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

Le programme 123 a fait l'objet de **mesures réglementaires de grande ampleur**.

Le **montant des crédits 2006 reportés** sur la gestion 2007 est très élevé puisqu'il **atteint 80 millions d'euros en autorisations d'engagements et 53,3 millions d'euros en crédits de paiement**. Ce montant s'explique notamment par l'importance des crédits logements tardivement ouverts par la loi de finances rectificative pour 2006<sup>1</sup> (64 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions d'euros en crédits de paiement). L'article 58 de la loi de finances pour 2007<sup>2</sup> avait autorisé le dépassement de la limite de 3 % de reports des crédits fixée par l'article 15 de la LOLF. Les crédits de paiement reportés ont effectivement dépassé cette limite et atteignent 13 % des crédits ouverts sur les mêmes titres par la loi de finances initiale pour 2007.

D'autre part, la loi de finances rectificative pour 2007<sup>3</sup> **a ouvert 38 millions d'euros en crédits de paiement** consacrés à l'apurement des engagements et des paiements dus par l'Etat au titre du contrat de développement liant l'Etat à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, des **annulations de crédits ont réduit de 19,4 millions d'euros les autorisations d'engagement du programme et de 16,7 millions d'euros ses crédits de paiement**.

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

<sup>2</sup> Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

<sup>3</sup> Loi n° 2006-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

## **1. Le montant des dépenses fiscales est de 10 % supérieur aux évaluations initiales**

Par rapport aux chiffrages initiaux, le coût des différentes dépenses fiscales rattachées à ce programme augmente fortement au titre de l'année 2007. Ainsi, **leur montant global estimé passe de 2.104 millions d'euros à 2.306 millions d'euros en réalisation, soit une sous-estimation initiale de près de 10 %, à hauteur de plus de 200 millions d'euros.**

Les deux dispositifs principalement responsables de cette augmentation sont les deux dispositifs de défiscalisation appliqués à l'outre-mer. En effet, **le dispositif de défiscalisation appliqué au logement passe d'une estimation de 170 millions d'euros à un montant réel de 220 millions d'euros, soit une sous-estimation de près de 30 %.** Par ailleurs, le dispositif de défiscalisation appliqué aux investissements productifs passe de 410 millions d'euros à 500 millions d'euros, soit une sous-estimation de 22 %. Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de rappeler, dans son rapport d'information sur le logement en outre-mer<sup>1</sup>, **le coût non maîtrisé du dispositif de défiscalisation qui bénéficie au logement en outre-mer, parallèlement à l'incapacité totale d'évaluer son efficacité économique.** Le constat de la sous-évaluation du montant de ce dispositif ne peut que le conforter dans son souhait de voir **la défiscalisation réorientée en faveur du logement social**, afin de limiter les effets pervers qu'induit son application au logement libre.

De manière plus générale, votre rapporteur spécial regrette l'absence d'évaluation de l'efficacité de nombreux dispositifs qui entraînent des dépenses fiscales d'un montant élevé.

## **2. La consommation des crédits du logement semble largement artificielle**

Comme votre rapporteur spécial l'a souligné dans son rapport précité sur le logement en outre-mer de 2008, la gestion des crédits de la ligne budgétaire unique s'est fortement améliorée depuis 2005, les crédits de paiement correspondant davantage au montant des autorisations d'engagement.

Toutefois, d'après les informations qu'il a recueillies, l'exécution du budget 2007 présente des insuffisances importantes. En effet, **il apparaît qu'à la fin de l'été 2007, seules 22 % des autorisations d'engagement avaient été engagées.** Par ailleurs, **durant le mois de décembre 2007, 120 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été utilisées, sur un total de 260 millions d'euros pour l'année.** Etant donnés les obstacles auxquels font face les opérations de logement social en outre-mer, notamment la hausse du

---

<sup>1</sup> « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », Henri Torre, rapport n° 355 (2007-2008), déposé le 27 mai 2008.

coût du foncier et les difficultés de mobilisation des terrains constructibles, **cette surconsommation des crédits en fin d'année semble résulter d'une volonté de limiter le montant des crédits non engagés plutôt que la contrepartie de réelles opérations de logement social.** Votre rapporteur spécial souligne que la notion d'autorisations d'engagement, mise en place par la LOLF, doit correspondre à des engagements fermes, liés à des opérations mûres.

### **3. Une sous-budgétisation de 83 millions d'euros concernant les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer**

L'action 2 « Aménagement du territoire » regroupe notamment des dotations de l'Etat correspondant à des engagements pris dans le cadre des contrats de projets Etat/régions pour les départements d'outre-mer et des contrats et conventions conclus avec les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

En 2007, des contrats de projets Etat / régions ont été signés avec chacune des régions d'outre-mer pour la période 2007 – 2013. Le montant global des dotations de l'Etat pour cette période s'élève à 268 millions d'euros, soit, en moyenne, 38 millions d'euros par an. Or, en 2007, seuls 8,3 millions d'euros ont été engagés. Cette sous-consommation des crédits est due, selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, au retard d'obtention des cofinancements européens. Le démarrage réel des contrats n'est donc prévu que pour 2008. Votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité, dans le cadre de ces contrats dont l'objectif est de donner une visibilité de moyen terme à la fois aux opérateurs privés et aux collectivités territoriales d'outre-mer, de toute mettre en œuvre pour signer les programmes opérationnels européens correspondant.

Le même constat peut être fait pour le contrat de développement 2007-2013 en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les crédits s'élèvent sur la période à 6,74 millions d'euros et dont seuls 637.000 euros ont été engagés en 2007.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial notait, dans son rapport précité sur le projet de loi de règlement pour l'année 2006, le risque que les contrats passés par l'Etat en outre-mer ne donnent lieu, eux aussi, à l'accumulation d'une dette, en raison de la sous-estimation des crédits de paiement qu'ils impliquent. Il constate de nouveau qu'**en 2007, les impayés relatifs aux contrats de projets et contrats de développement représentent, selon les informations recueillies auprès du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, 83,3 millions d'euros, relatifs à des dépenses pourtant largement prévisibles.**

#### **4. Le coût croissant du passeport mobilité : 29,5 millions d'euros en 2007**

L'exécution de l'action n° 3 « Continuité territoriale » fait surtout apparaître le coût croissant du dispositif du passeport mobilité.

Ce dispositif, applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002, a pour objectif de favoriser la mobilité des ressortissants d'outre-mer qui poursuivent leurs études ou effectuent un stage de formation ou d'accès à l'emploi en métropole. Or, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a dû ouvrir 6,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,1 millions d'euros en crédits de paiement supplémentaires, pour faire face à l'augmentation des effectifs des bénéficiaires. En effet, **la progression globale du nombre de bénéficiaires constatée entre 2006 et 2007 est de 9 %. Elle est notamment de 19 % pour la Nouvelle-Calédonie et de 44 % pour la Polynésie française.** Cette hausse est particulièrement inquiétante et doit conduire à surveiller avec attention l'évolution du dispositif. Le risque a été souligné que ce dispositif favorise l'achat de billets au dernier moment, sans tenir compte de leur coût, à des dates totalement libres, où les tarifs peuvent être les plus élevés.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial souligne que **les crédits affectés à cette mesure semblent significativement sous-évalués, le montant prévisionnel inscrit en loi de finances pour 2008 étant de 15,8 millions d'euros en autorisations d'engagements, pour un engagement de crédits de 25,9 millions d'euros en 2007.**

#### **5. L'action n° 4 « Sanitaire et social »**

L'action n° 4 « Sanitaire et social » n'appelle pas de remarque particulière dans le cadre de l'exécution budgétaire.

#### **6. L'action n° 5 « Culture, jeunesse et sports »**

L'action n° 5 « Culture, jeunesse et sports » montre une **faible consommation des crédits consacrés aux institutions culturelles relatives à l'outre-mer** : 100.000 euros étaient prévus en loi de finances initiale pour 2007 et seuls 14.000 euros ont été utilisés pour récompenser deux thèses sur l'esclavage. Par ailleurs, votre rapporteur spécial ne peut que regretter les erreurs d'imputation. De ce fait, le détail de l'utilisation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dans les rapports annuels de performances ne correspond pas aux totaux qui figurent en tête de chaque action dans ces mêmes rapports. Ainsi, la somme des opérations effectuées au titre de l'action n° 5 « Culture, jeunesse et sports » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » est égale à 2,86 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement mais le total de

crédits utilisés au titre de cette action, indiqué dans le rapport annuel de performances, est égal à 3,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3,51 millions d'euros en crédits de paiement, sans qu'aucune explication précise ne soit fournie.

## ***B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI MONTRENT LE MANQUE D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME***

Votre rapporteur spécial relève tout d'abord que **les objectifs et indicateurs du programme ne correspondent qu'à trois actions sur les cinq du programme**, soit seulement 60,4 % des crédits du programme. Cela ne paraît pas satisfaisant au regard des impératifs d'évaluation imposés par la LOLF.

### **1. L'absence d'indicateur pertinent masque les insuffisances de la politique en matière de logement social outre-mer**

**Les indicateurs de l'objectif 1 « Mieux répondre au besoin de logement social » sont insatisfaisants.**

Le premier, qui mesure le pourcentage des crédits de l'action logement engagés dans le cadre d'une **convention de programmation urbaine**, est égal à zéro, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indiquant que « *ce type de convention n'a pas été mis en place* ». Votre rapporteur spécial espère que la substitution des conventions d'action foncières (CAFO) à la convention de programmation urbaine sera à même d'améliorer la coopération entre l'Etat et les communes. Il a, par ailleurs, formulé plusieurs propositions, dans son rapport d'information relatif au logement outre-mer<sup>1</sup>, destinées à favoriser la libération du foncier en outre-mer et l'augmentation du nombre de logement sociaux produits.

**Le deuxième indicateur**, qui mesure le pourcentage des ménages logés dans le parc social existant dont les revenus sont inférieurs au plafond de revenu LLTS **n'est pas renseigné** pour l'année 2007. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que cette lacune est due aux faiblesses des systèmes d'information. Votre rapporteur spécial juge nécessaire d'améliorer ces systèmes afin de pouvoir renseigner cet indicateur, particulièrement utile pour déterminer si les logements sociaux en outre-mer profitent bien aux populations les plus défavorisées.

Enfin, **le troisième indicateur** présente le pourcentage de logements attribués à des ménages vivant en situation d'insalubrité. **Ses résultats sont satisfaisants**, dans la mesure où l'ensemble des départements d'outre-mer présente un pourcentage supérieur à l'objectif fixé de 5 %. Les bonnes pratiques mises en œuvre à La Réunion, qui présente un taux de 40 %, doivent

---

<sup>1</sup> « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer* », Henri Torre, *op. cit.*

servir de modèle aux autres départements d'outre-mer, notamment à la Guadeloupe où le taux n'est que de 5 %.

**Votre rapporteur spécial note enfin qu'aucun indicateur relatif au logement ne permet de mesurer l'insuffisance du parc de logement social par rapport à la demande des populations ultramarines**, qui, comme il l'a indiqué dans son rapport précité sur le logement en outre-mer, est la principale lacune de la politique du logement en outre-mer.

## **2. La baisse du coût moyen du passeport mobilité n'est pas révélatrice de son augmentation globale**

Le deuxième objectif « Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale » présente un unique indicateur mesurant le coût moyen du passeport mobilité par bénéficiaire corrigé de l'évolution du prix du pétrole. **Son évolution est satisfaisante puisque ce coût diminue significativement, passant de 988 euros en 2006 à 919 euros en 2007.**

**Toutefois, cette amélioration ne doit pas masquer l'augmentation très forte du coût global du dispositif, qui semble, comme indiqué ci-avant, non maîtrisé et qui doit faire l'objet de mesures d'aménagement.**

## **3. L'évolution satisfaisante de la protection sociale**

Le dernier objectif « Offrir une protection sociale et faciliter l'accès au soins des personnes disposant de faibles ressources » présente **un indicateur à l'évolution satisfaisante**, le taux de couverture de la population éligible par les mesures de protection sociales financées par le ministère de l'outre-mer étant passé de 77 % en 2006 à 82 % en 2007.

### III. LE PROGRAMME 160 « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »

#### A. UNE GESTION DES CRÉDITS MARQUÉE PRINCIPALEMENT PAR LA PRISE EN COMPTE DES CATASTROPHES CLIMATIQUES

##### Exécution des autorisations d'engagement du programme en 2007

(en euros)

	LFI	Ouvertes	Consommées	Taux de consommation
<b>Action 1 « Collectivités territoriales »</b>	306.634.553	ND	386.250.357	ND
<b>Action 2 « Coopération régionale »</b>	2.980.087	ND	2.701.906	ND
<b>Action 3 « Soutien et état-major »</b>	97.988.175	ND	87.963.049	ND
<b>Total</b>	407.602.815	501.563.385	476.915.312	95,1 %

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

##### Exécution des crédits de paiement du programme en 2007

(en euros)

	LFI	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
<b>Action 1 « Collectivités territoriales »</b>	312.056.942	ND	386.365.475	ND
<b>Action 2 « Coopération régionale »</b>	2.980.284	ND	2.539.168	ND
<b>Action 3 « Soutien et état-major »</b>	95.963.589	ND	87.113.798	ND
<b>Total</b>	411.000.815	484.872.647	476.018.441	98,2 %

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

La principale mesure de gestion réglementaire des crédits au cours de l'année 2007 a concerné **l'ouverture, par décret d'avance, d'autorisations d'engagement à hauteur de 61 millions d'euros et de crédits de paiement à hauteur de 50 millions d'euros**. Cette ouverture de crédits a eu pour objet de **tirer les conséquences budgétaires des dégâts occasionnés par le passage**

**du cyclone DEAN aux Antilles les 16 et 17 août 2007**, le gouvernement ayant décidé une mobilisation du fonds de secours pour indemniser partiellement les dommages subis en Martinique, et dans une moindre mesure en Guadeloupe. Par ailleurs, un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles a ouvert **17,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,4 millions d'euros en crédits de paiement pour prendre en compte les conséquences budgétaires du passage du cyclone Gamède à La Réunion**. Ces ouvertures portent sur l'action n° 1 « Collectivités territoriales ».

**Les dépenses** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement induites par les dégâts causés par ces cyclones **étaient difficilement prévisibles**, notamment au vue de l'étendue des dommages causés, au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2007. Par ailleurs, **l'urgence** à ouvrir de nouveaux crédits au titre de ces dépenses **se justifie entièrement** par la nécessité d'apporter rapidement une aide aux territoires touchés.

Toutefois, comme votre rapporteur spécial l'a noté ci-avant, l'annulation de crédits à hauteur de 43,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 44,59 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme « Emploi outre-mer », destinée à compenser l'ouverture de crédits liée au cyclone DEAN n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle vient aggraver la sous-budgétisation de ce programme.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial relève **la sous-consommation de la dotation de premier numérotage** puisque 450.000 euros lui étaient consacrés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et que moins de 20.000 euros ont été consommés sur l'année. Or, l'importance du numérotage est grande pour les finances des collectivités territoriales d'outre-mer puisqu'il est destiné à favoriser la connaissance des bases fiscales des communes. **Il est donc nécessaire que l'Etat s'engage dans un soutien plus actif aux communes ultramarines, afin qu'elles puissent réellement effectuer ces actions de premier numérotage.**

Enfin, votre rapporteur spécial note que 3,8 millions d'euros ont été dégagés pour apurer la dette de l'Etat relative au Fonds intercommunal de péréquation (FIP) en Polynésie française. S'il est satisfaisant de voir l'Etat honorer ses dettes, votre rapporteur spécial rappelle que la dotation correspondant à ce fonds a été régulièrement sous-budgétisée. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique, par ailleurs, que 48,8 millions d'euros restent dus à la Polynésie française au titre de la dotation globale de développement économique de 2007. Il souhaite que les évaluations futures soient conformes aux dépenses prévisibles de ce fonds afin qu'une nouvelle dette ne s'accumule pas.

Les actions n° 2 « Coopération régionale » et n° 3 « Soutien et état-major » n'appellent pas de remarques particulières au titre de la loi de règlement pour l'année 2007.

## **B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCES AUX RÉSULTATS VARIABLES**

Votre rapporteur spécial note **l'amélioration de l'indicateur** relatif à l'objectif 1 « Optimiser les procédures de notification des montants des dotations aux collectivités territoriales », **qui mesure le délai de notification aux collectivités du montant des dotations prévues au titre de l'année**. Le délai est passé de 101 jours en 2006 à 41 en 2007. Toutefois, cet indicateur ne permet pas de contrôler l'usage des fonds versés puisque les dotations sont essentiellement à usage libre.

**Le seul indicateur de l'objectif 2 « Optimiser l'aide aux victimes et aux collectivités touchées par les catastrophes naturelles » est inopérant**. Il indique que 100 % des dossiers sont parvenus complets au ministère de l'outre-mer pour l'examen par le comité des fonds de secours. Or, le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement relève que la modification des procédures fait que les dossiers reçus à l'administration centrale sont, *de facto*, complets. L'indicateur a donc été modifié dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2008.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'administration centrale du ministère, l'indicateur de l'objectif 3 « Optimiser la fonction juridique du ministère de l'outre-mer », qui mesure **le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais, est insatisfaisant puisque ce taux a diminué de 69 % en 2006 à 66 % en 2007, alors que la prévision était de 80 %**. Il serait souhaitable que le rattachement du secrétariat d'Etat à l'outre-mer au ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales permette d'améliorer cette situation.

Enfin, l'indicateur mesurant **le coût de fonctionnement par équivalent temps plein travaillé (ETPT) du plafond d'emploi ministériel, correspondant à l'objectif 5 « Optimiser les processus de gestion » est satisfaisant**. Il montre ainsi que la réalisation 2007, à hauteur de 17.666 euros, est inférieure à la prévision, fixée à 18.303 euros.

## MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

### M. Roger Besse, rapporteur spécial

<b>I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION DANS SON ENSEMBLE</b> .....	301
A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE DÉPOUVUE DE STABILITÉ, DE COHÉRENCE ET, SANS DOUTE, D'AVENIR.....	301
1. <i>Un périmètre en constante mutation</i> .....	301
2. <i>Une cohérence introuvable</i> .....	302
3. <i>Un avenir incertain</i> .....	303
B. DONNÉES GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION EN 2007 .....	304
1. <i>Un bon niveau global de consommation des crédits</i> .....	304
2. <i>Un bilan des performances moyen au regard des prévisions</i> .....	304
<b>II. OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »</b> .....	305
A. UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL ET SINGULIER.....	305
1. <i>Le regroupement d'actions de portée régionale</i> .....	305
2. <i>Des règles de fonctionnement dérogatoires</i> .....	306
3. <i>Une expérimentation sur trois ans</i> .....	307
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION EN 2007 .....	308
1. <i>La « montée en puissance » du programme</i> .....	308
2. <i>Le bénéfice d'importants fonds de concours</i> .....	308
3. <i>Un recours marqué à la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque action</i> .....	309
C. UN « BILAN STRATÉGIQUE » TRÈS MÉDIOCRE.....	310
1. <i>Une mesure de la performance instable et insuffisante</i> .....	310
2. <i>Des résultats décevants</i> .....	312

## I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION DANS SON ENSEMBLE

### *A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE DÉPOUVUE DE STABILITÉ, DE COHÉRENCE ET, SANS DOUTE, D'AVENIR*

#### **1. Un périmètre en constante mutation**

*a) Dès 2007, la suppression d'un des six programmes initiaux*

**En 2006**, première année d'existence de la maquette budgétaire issue de la LOLF, la mission « Politique des territoires » associait principalement **deux ministères** et comprenait **six programmes**.

D'une part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire 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 » (couramment désigné « PITE »).

D'autre part, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pilotait 4 programmes :

- le programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP) ;
- le programme 159, « Information géographique et cartographique » ;
- le programme 222, « Stratégie en matière d'équipement » ;
- le programme 223, « Tourisme ».

Destiné à retracer principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement des services de l'équipement, **le programme « Stratégie en matière d'équipement » précité a disparu dans la LFI pour 2007**, étant « 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.

*b) En 2008, une réduction à deux programmes*

La maquette budgétaire fixée par la **LFI pour 2008** a profondément modifié l'architecture de la mission « Politique des territoires ».

En premier lieu, **deux des programmes** composant la mission en 2006 et en 2007, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique », se trouvent désormais **rattachés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »**, elle-même créé par la LFI pour 2008.

En second lieu, le programme « **Tourisme** » figure désormais au sein de la mission « **Développement et régulation économiques** »<sup>1</sup>. Cette dernière mesure a répondu à des critiques régulièrement formulées, dont le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de l'Etat en 2006 s'était fait l'écho : « *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 », depuis 2008, ne comporte **plus que deux programmes** :

- d'une part, le programme « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** », nouvelle dénomination du programme 112<sup>2</sup>, piloté par le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

- d'autre part, le **PITE**, dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, reste assuré par le ministère chargé de l'intérieur, désormais ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

## **2. Une cohérence introuvable**

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà fait observer à l'occasion de l'examen des projets de LFI des deux dernières années, la mission « Politique des territoires » a fortement peiné à trouver sa cohérence interne. Cette mission, en effet, au moins jusqu'en 2008, procédait d'une **juxtaposition artificielle de programmes, qu'un trop faible dénominateur commun ne pouvait réellement solidariser**. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans son rapport sur le programme « Aménagement du territoire » rendu au mois de mai 2007<sup>3</sup>, et la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion de l'Etat en 2007, ont formulé la même analyse.

La **dimension interministérielle** de la mission a sans doute contribué de façon non négligeable à cette situation. Mais, fondamentalement, c'est à l'évidence l'**hétérogénéité des secteurs concernés** (aménagement du territoire, urbanisme, tourisme...) qui en a constitué la cause déterminante.

---

<sup>1</sup> Le PLF pour 2008 prévoyait la disparition de ce programme en tant que tel, seules les actions correspondantes devant être rattachées à la mission « Développement et régulation économiques ». Le programme a été « rétabli », au cours de la discussion du PLF, à l'initiative de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Ce changement de nom, réalisé afin de rapprocher l'appellation du programme de son objet réel (cf. infra), a été introduit par la LFI pour 2008 à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat.

<sup>3</sup> Rapport d'audit n° 2007-1-56-02 communiqué à votre commission des finances.

De ce point de vue, le **recentrage de cette mission, en 2008, autour de l'aménagement du territoire**, par la conservation exclusive, en son périmètre, de deux programmes à dimension fortement « territoriale », paraît de nature à mettre fin au « flou conceptuel » qui caractérisait l'architecture originelle. Il convient cependant d'observer les points suivants :

- 1° dès lors que l'objectif était bien d'unifier la mission « Politique des territoires » autour d'une thématique territoriale, **le rattachement à une autre mission du programme « Information géographique et cartographique » s'avère discutable** ;

- 2° le niveau des crédits (de l'ordre de 4 milliards d'euros chaque année) consacrés par l'Etat à **la politique « transversale » de l'aménagement du territoire excède de loin les crédits** inscrits dans le programme 112, malgré son ancienne désignation « Aménagement du territoire », et plus généralement ceux de la mission « Politique des territoires » (0,8 milliard d'euros en 2007) ;

- 3° **les deux programmes figurant dans la mission depuis 2008 sont fortement déséquilibrés**, 90 % des crédits se rattachant au programme « Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire » ;

- 4° une part significative des difficultés jusqu'à présent posées, sur le plan de la cohérence, par la mission « Politique des territoires », tient aux **spécificités du PITE**. Expérimental, ce programme *sui generis* pourrait – et, selon le vœu de votre rapporteur spécial (cf. II, ci-après) devrait – disparaître en 2009. Mais c'est alors la question du devenir de la mission elle-même qui serait posée.

### **3. Un avenir incertain**

L'avenir du **PITE, que votre rapporteur spécial estime compromis compte tenu d'un bilan défavorable en termes de performance**, met en cause l'avenir de la mission « Politique des territoires » car, compte tenu des exigences de la LOLF<sup>1</sup>, **cette mission ne pourra se résumer à un programme unique**, qui serait le programme « Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire ».

Votre rapporteur spécial, le cas échéant, préconise le rattachement de ce programme à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Cette solution aurait le mérite – enfin – de la cohérence. Mais il convient de souligner que **la disparition de la mission « Politique des territoires », vraisemblable, consacrera un échec de l'organisation budgétaire interministérielle à laquelle invitait pourtant la LOLF.**

---

<sup>1</sup> Cf. le rappel que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de formuler dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, relative à la loi de finances pour 2006.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur spécial a choisi de ne présenter que des données générales sur l'exécution de la mission en 2007, pour concentrer ses analyses sur le PITE.

## B. DONNÉES GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION EN 2007

### 1. Un bon niveau global de consommation des crédits

En 2007, la mission « Politique des territoires », en moyenne, a consommé **90 % des autorisations d'engagement (AE) et 97 % des crédits de paiement (CP) ouverts** pour l'exercice, fonds de concours inclus. Le niveau de ce taux global d'exécution, comparable à celui qu'avait enregistré l'exercice 2006, est satisfaisant.

#### L'exécution de la mission « Politique des territoires » en 2007

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart
113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »	138,396	113,823	- 24,573 (17,8 %)	120,856	109,337	- 11,519 (9,5 %)
159 « Information géographique et cartographique »	59,797	59,710	- 0,867 (0,1 %)	59,835	59,690	- 0,145 (0,2 %)
223 « Tourisme »	95,515	79,348	- 16,168 (16,9 %)	100,007	92,335	- 7,671 (7,7 %)
112 « Aménagement du territoire »	434,045	390,189	- 43,856 (10,1 %)	406,094	404,547	- 1,547 (0,4 %)
162 « Interventions territoriales de l'Etat »	184,545	172,873	- 11,672 (6,3 %)	105,988	104,777	- 1,211 (1,1 %)
<b>Total pour la mission</b>	<b>912,298</b>	<b>815,943</b>	<b>- 96,355 (10,5 %)</b>	<b>792,780</b>	<b>770,686</b>	<b>- 22,094 (2,8 %)</b>

Source : RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

### 2. Un bilan des performances moyen au regard des prévisions

En 2007, les programmes de la mission « Politique des territoires » totalisaient **47 indicateurs de performance**. D'après l'évaluation réalisée par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur cet ensemble, **seules 45 % des valeurs prévues en LFI ont effectivement été atteintes**.

**Encore 9 % des indicateurs n'ont pas été renseignés** pour le RAP de la mission joint au présent projet de loi de règlement, taux anormalement élevé au jugement de votre rapporteur spécial. Par ailleurs, compte tenu des modifications apportées entre 2006 et 2007 dans la mesure de performance, **pour 4 % des indicateurs la comparaison s'avère impossible.**

Sur les 42 % d'indicateurs restant, qui ont enregistré un résultat en deçà des prévisions, **25 % des indicateurs ont néanmoins connu un progrès par rapport à 2006**, de sorte que **17 % des indicateurs correspondent à des résultats à la fois non conformes aux attentes et ne marquant aucune amélioration.**

## **II. OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »**

### ***A. UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL ET SINGULIER***

#### **1. Le regroupement d'actions de portée régionale**

Le PITE, à côté du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », constitue en 2008 l'un des deux programmes subsistant dans le périmètre de la mission « Politique des territoires » (cf. *supra*). Depuis la LFI pour 2007, il se compose de **sept actions de portée régionale**<sup>1</sup>.

#### **Les actions du PITE**

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. Elle intègre le « plan nitrates » instauré en 2007.

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 entré depuis 2007 dans une troisième phase de réalisations, après la deuxième phase exécutée sur la période 2000-2006. 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 ». Le plan est adossé à un contrat de projet Etat-région (CPER) et à un programme interrégional européen pour la période 2007-2013.

<sup>1</sup> Contre huit actions inscrites en LFI pour 2006 : à l'initiative de votre rapporteur spécial lors de l'examen du PLF pour 2007, l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » a été supprimée. Cf. le rapport spécial n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.

L'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements [PEI] 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. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI est actuellement régi par une seconde convention, visant la période 2007-2013.

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. Elle est articulée avec la convention interrégionale « Massif Central » (CIMAC) et le programme opérationnel européen « Massif Central » (POMAC) pour la période 2007-2013.

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.

En synthèse, ces actions relèvent de **trois problématiques distinctes**, chacune cumulant deux voire trois aspects : des questions sociales ou enjeux économiques de court terme ; la prévention de risques ponctuels pour la population ; la protection de l'environnement et, notamment, la sauvegarde de sites remarquables. Par ailleurs, comme l'a noté notre collègue Fabienne Keller<sup>1</sup>, le PITE s'avère **fortement axé sur la politique de l'eau**, dans la mesure où six de ses sept actions (à l'exclusion de l'action « Filière bois – Auvergne et Limousin ») sont consacrées, en tout ou partie, à ce secteur.

**Indépendantes les unes à l'égard des autres**, ces actions reproduisent à l'échelle du PITE le schéma de juxtaposition caractérisant les programmes de la mission « Politique des territoires ». Cette situation est notamment liée à l'adaptation spécifique des règles de fongibilité des crédits dont bénéficie le PITE.

## **2. Des règles de fonctionnement dérogatoires**

Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, notamment l'article 7 de la LOLF qui définit un programme comme regroupant « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* », le PITE se singularise sur cinq points.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 352 (2006-2007) sur le pilotage de la politique de l'eau.

1° **L'élaboration du PITE est déconcentrée et interministérielle.** Il revient aux préfets de région, après consultation du comité de l'administration en région, de proposer les actions qui composent le programme ;

2° **L'organisation de la responsabilité du PITE est particulièrement complexe.** Compte tenu de sa dimension interministérielle, le programme relève de la responsabilité politique du Premier ministre. Cependant, la gestion du programme a été confiée au ministère chargé de l'intérieur (aujourd'hui ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales), la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général du ministère. En outre, la supervision de chacune des actions inscrites dans le programme relève d'un ministre dit « référent », qui est le responsable de la politique publique dont relèvent les objectifs de cette action<sup>1</sup>.

3° **Les ressources du PITE proviennent d'autres programmes.** Les crédits affectés à chaque action retracée par le programme sont retranchés des programmes où, en l'absence d'inscription de l'action au PITE, ils auraient eu vocation à figurer. A cet égard, votre rapporteur spécial regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit précisé ni dans les PAP ni dans les RAP de la mission « Politique des territoires », comme l'exigerait la bonne information du Parlement.

4° **Le PITE ne retrace pas les dépenses de personnel afférentes à ses actions.** Les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) nécessaires à l'exécution des actions du PITE restent inscrits dans les programmes « ordinaires ».

5° **Les crédits du PITE ne sont pas fongibles entre ses actions.** En revanche, les ressources du programme sont fongibles dans le périmètre de chaque action. Dans le respect de l'enveloppe globale de l'action, les gestionnaires ne sont donc pas tenus par le niveau des montants versés à partir de chaque programme « contributeur » au PITE.

### **3. Une expérimentation sur trois ans**

**Les actions composant le PITE y ont été inscrites pour une période limitée de trois années (2006, 2007, 2008).** Néanmoins, cette inscription initiale a été conçue comme **reconductible**.

---

<sup>1</sup> Actuellement, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables est ministre « référent » pour les actions « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace », « Plan Loire Grandeur nature – Centre » et « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur ». Le ministre de l'agriculture et de la pêche est ministre « référent » pour les actions « Eau – Agriculture en Bretagne », « Filière bois – Auvergne et Limousin » et « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes ». Enfin, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est ministre « référent » pour l'action « PEI en faveur de la Corse ».

## **B. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION EN 2007**

### **1. La « montée en puissance » du programme**

En 2007, l'exécution du PITE a enregistré une consommation de **172,9 millions d'euros en AE, soit une progression de 5 %** par rapport à l'exercice 2006 (166,7 millions d'euros), et **104,8 millions d'euros en CP, soit une progression de 22 %** par rapport à 2006 (82,3 millions d'euros). **L'action « PEI en faveur de la Corse », à elle seule, a concentré la moitié des crédits** (52 % des AE et 50 % des CP) ; l'action « Eau – Agriculture en Bretagne » en a représenté le quart (25 % des AE et 22 % des CP).

#### **L'exécution du PITE en 2007**

(en euros)

<b>Actions</b>	<b>AE consommées</b>	<b>CP consommés</b>
1 « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace »	363.186	705.847
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	43.645.092	22.664.058
3 « Plan Loire Grandeur nature – Centre »	26.840.387	19.927.959
4 « PEI en faveur de la Corse »	89.402.115	52.360.092
5 « Filière bois – Auvergne et Limousin »	5.236.510	4.995.761
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	5.082.643	3.189.415
7 « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur »	2.303.631	933.527
<b>Total pour le programme</b>	<b>172.873.564</b>	<b>104.776.659</b>

Source : RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

L'augmentation des dépenses, notamment en ce qui concerne les CP, reflète la « montée en puissance » du PITE, à l'occasion de sa deuxième année d'existence. Elle est particulièrement nette du point de vue des fonds de concours versés au programme.

### **2. Le bénéfice d'importants fonds de concours**

Le PITE, en 2007, a bénéficié de **fonds de concours de concours représentant 1,5 fois la dotation en AE et 1,1 fois la dotation en CP votées en LFI**. Ces fonds se sont montés, au total, à **71,3 millions d'euros en AE et 39,3 millions d'euros en CP**, contre 14,2 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP en 2006. La progression est donc très marquée : les fonds de concours, en 2007, ont été cinq fois plus importants en AE et presque dix fois plus en CP.

Le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement précise que cette situation impose la définition de circuits financiers complexes. En tout état de cause, **votre rapporteur spécial appelle l'attention sur le niveau élevé de cette forme de « débudgétisation ».**

Il convient de préciser que ce système de financement du PITE a été reconduit pour 2008, selon les modalités que détaille l'encadré ci-dessous.

#### Les fonds de concours du PITE en 2008

Les fonds de concours associés au PITE pour 2008 se montent, en prévision, à près de **89,4 millions d'euros en AE et 50,7 millions d'euros en CP**. Ils se rapportent à trois des actions du programme.

L'action « **Le Rhin et le bande rhénane – Alsace** » devrait bénéficier de **0,98 million d'euros en AE** (soit plus de six fois les AE de l'action), versés par l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF).

L'action « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** » devrait recevoir **9,6 millions d'euros en AE et 14,8 millions d'euros en CP** (soit environ, respectivement, un quart de moins que les AE mais un tiers de plus que les CP de l'action). Un fonds de concours spécifique a en effet été mis en place, en 2006, abondé par la région et les départements concernés, et visant les travaux relatifs au domaine public fluvial.

L'action « **PEI en faveur de la Corse** », enfin, doit faire l'objet de fonds de concours à hauteur de **78,8 millions d'euros en AE et 35,9 millions d'euros en CP** (l'équivalent d'environ six fois les crédits de l'action). Ces fonds auront principalement pour origine l'AFITF, à hauteur de 70 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP, le complément étant apporté par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) pour 2,3 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP, et par l'agence de l'eau Rhône, Méditerranée, Corse (RMC), pour 6,5 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP.

Source : PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au PLF pour 2008

### 3. Un recours marqué à la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque action

Si la fongibilité des crédits au sens « classique » – entre actions – est inopérante dans le cas du PITE (cf. *supra*), le RAP pour 2007 indique cependant que **la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque action du programme a été exploitée par les préfets. La gestion a ainsi pu bénéficier d'une réelle souplesse**, afin d'atteindre les objectifs définis comme prioritaires, en adaptant les montants versés par chaque programme « contributeur » au PITE à l'évolution des situations locales.

Sur l'année, l'exercice de la fongibilité a concerné **11,15 % des AE et 10,16 % des CP** du programme. Deux actions en ont principalement bénéficié :

- d'une part, l'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** ». Par fongibilité interne, en effet, 6,059 millions d'euros en AE et 3,138 millions d'euros en CP ont été affectés au « **Plan d'urgence nitrates** », instauré au

cours de l'exercice, visant à financer la mise en oeuvre des engagements pris par la France auprès de la Commission européenne dans le cadre du contentieux dit des « eaux brutes »<sup>1</sup> ;

- d'autre part, l'action « **PEI en faveur de la Corse** ». Suivant l'avancement réel des opérations, la fongibilité interne a permis de réaffecter 12 millions d'euros en AE, majoritairement au bénéfice d'une **accélération des actions de développement urbain**, et 3,64 millions d'euros en CP.

### C. UN « BILAN STRATÉGIQUE » TRÈS MÉDIOCRE

#### 1. Une mesure de la performance instable et insuffisante

##### a) L'instabilité de la mesure de la performance

Programme expérimental, le PITE a également fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une **constante expérimentation de la mesure de sa performance**. Cette instabilité, pour les actions figurant dans le PITE depuis 2007, est retracée dans le tableau ci-après ; encore celui-ci ne fait-il pas apparaître les changements de méthode de calcul intervenus pour certains indicateurs.

La mesure de la performance du PITE (2006-2008)

Actions	Mesure de la performance	
	Objectifs	Indicateurs
1 « <b>Le Rhin et la bande rhénane – Alsace</b> »	<i>Améliorer l'efficacité et la sécurité du transport fluvial ainsi que l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, en préservant la biodiversité de la bande rhénane</i>  — depuis la LFI 2007 : Favoriser l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée	<i>Part du rail dans le pré-acheminement et le post-acheminement des conteneurs sur les plates-formes tri-modales des ports alsaciens</i>
2 « <b>Eau – Agriculture en Bretagne</b> »	<i>Reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne</i>	Indicateur 1 : <i>Pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates</i> Indicateur 2 [introduit par la LFI 2008] : <i>Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen</i>
3 « <b>Plan Loire Grandeur nature – Centre</b> »	<i>Réduire les dommages par l'amélioration des mesures de sauvegarde au plus près des populations exposées</i> — depuis la LFI 2008 : Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable [objectif commun avec l'action 7]	<i>Nombre et pourcentage de communes couvertes par un plan communal de sauvegarde (au sens de la loi de modernisation de la sécurité civile) par rapport au nombre total de communes situées en zone inondable</i> — depuis la LFI 2007 : <i>Pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Loire du fait d'un projet subventionné</i>

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 402 (2007-2008) de notre collègue Fabienne Keller, sur le suivi des procédures d'infraction au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

<p>4 « <b>PEI en faveur de la Corse</b> »</p>	<p><i>Aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et résorber son déficit en équipements et services collectifs</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2007</u> : Accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs dans le cadre de l'objectif général fixé par l'article 53, relatif au PEI en faveur de la Corse, de la loi du 22 janvier 2002</p>	<p><i>Evolution des délais de réalisation des projets [taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'année considérée]</i></p>
<p>5 « <b>Filière bois – Auvergne et Limousin</b> »</p>	<p><i>Dynamiser la récolte forestière et améliorer la valorisation optimale du bois et de ses coproduits</i></p>	<p><i>Evolution de la valeur ajoutée de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2007</u> : Evolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »</p> <p>Sous-indicateur 1 : Evolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois » [sic : identique à l'indicateur]</p> <p>Sous-indicateur 2 [<u>introduit par la LFI 2008</u>] : Evolution des volumes annuels de bois prélevés en exploitation forestière</p>
<p>6 « <b>Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes</b> »</p>	<p><i>Préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin</i></p>	<p><i>Surface des prairies dans la zone du marais poitevin</i></p>
<p>7 « <b>Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur</b> »</p>	<p><i>Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2008</u> : Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable [objectif commun avec l'action 3]</p>	<p><i>Nombre d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléa significative dans le bassin hydrographique de la Durance ramené au montant des subventions relatives à des projets de prévention des inondations</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2007</u> : Pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Durance du fait d'un projet subventionné</p>

Source : PAP et RAP de la mission « Politique des territoires » depuis 2006

Bien évidemment, cette situation **ne peut guère favoriser la comparaison des résultats, d'un exercice sur l'autre.**

*b) L'insuffisance de la mesure de la performance*

Dès l'examen du PLF pour 2006, votre rapporteur spécial a critiqué l'organisation de la mesure de la performance du PITE<sup>1</sup>. En effet, dès lors que qu'aucune des actions du programme ne se réduit à une dimension unique,

<sup>1</sup> Cf. le rapport spécial n° 99, tome III, annexe 18 (2005-2006).

chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs. Or, en synthèse, **les objectifs existants sont souvent trop complexes et/ou incomplets à la fois, et les indicateurs restent lacunaires.**

Quelques aménagements ont été apportés en 2007 et en 2008, comme le fait apparaître le tableau ci-dessus. Votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2007<sup>1</sup>, avait cependant montré que les modifications alors mises en place, sans remédier aux faiblesses initiales du dispositif, engendraient de nouveaux défauts : **la simplification des objectifs a été réalisée par l'appauvrissement de la stratégie de performance ; certains objectifs sont restés faiblement significatifs ; les indicateurs présentent toujours un caractère lacunaire.** La réforme de 2008 n'a pas donné beaucoup plus de satisfaction à votre rapporteur spécial, exception faite de l'enrichissement de la mesure de la performance de l'action « Eau – Agriculture en Bretagne »<sup>2</sup>.

Pour s'en tenir ici à un seul exemple, il n'est pas admissible de mesurer la performance de l'action « PEI en faveur de la Corse » – action correspondant à la moitié des crédits inscrits dans le PITE (cf. *supra*) – à l'aune seule des délais de réalisation des projets. L'indicateur, en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle.

## **2. Des résultats décevants**

Aux yeux de votre rapporteur spécial, la pérennisation du PITE a toujours été subordonnée aux preuves qu'il donnerait de sa performance, alors même que la pertinence du dispositif de mesure, en ce domaine, était sujette à caution.

**Pour l'exécution en 2006, cette performance n'a guère été avérée<sup>3</sup>.** A cet égard, il convient notamment de rappeler le deux éléments suivants :

- d'une part, seul l'indicateur afférent à l'une des huit actions composant alors le PITE (l'action « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes ») a enregistré un résultat conforme aux objectifs ;

- d'autre part, sur huit indicateurs, dont cinq n'avaient d'ailleurs pas fait l'objet d'une prévision en LFI, deux, parmi des derniers, n'ont pas été renseignés, quant à l'exécution même, dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de règlement pour 2006.

**Or l'exécution en 2007 n'a pas enregistré de vrais progrès.**

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport spécial précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.

<sup>2</sup> Cf. le rapport spécial n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.

<sup>3</sup> Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

Certes, **deux indicateurs sur sept présentent un résultat conforme, et même supérieur, aux prévisions** inscrites en LFI. Il s'agit du taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'exercice, relatif au PEI en faveur de la Corse (72 %, contre une prévision de 35 %), et de l'évolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois » en Auvergne et Limousin » (+ 9 %, contre une prévision de + 3,3 %).

**Toutefois, la valeur de ces résultats est relative.** D'une part, on a signalé le peu d'intérêt d'évaluer le PEI en faveur de la Corse en fonction des délais de réalisation ; d'autre part, l'augmentation du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois », en 2006, avait été trois fois plus importante (28 %).

Par ailleurs, **les autres indicateurs présentent des valeurs souvent éloignées des prévisions** de la LFI :

- la part du rail dans le « pré-acheminement » et le « post-acheminement » des conteneurs sur les plates-formes « tri-modales » des ports alsaciens s'établit à 7,5 %, contre une prévision de 28 % et un résultat pour 2006 de 12 % ;

- le pourcentage de stations de mesure bretonnes dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates ne baisse qu'à 21,1 %, contre une prévision de 17 %, même s'il s'agit d'un progrès par rapport au résultat enregistré en 2006 (23,6 %) ;

- le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Loire, s'établit à 48,2 %, contre une prévision de 53 % (le résultat pour 2006 était de 47,7 %) ;

- le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Durance, quant à lui, s'établit à 10 %, contre une prévision de 22 % (l'indicateur n'a pas été reconstitué pour 2006).

Enfin, **l'indicateur relatif à la surface des prairies dans la zone du marais poitevin, seul à avoir enregistré un bon résultat en 2006, n'est pas renseigné** dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement. Ce document (p. 182) justifie l'absence de chiffrage par la modification, en 2007, des logiciels et procédures de traitement des déclarations afférentes à la politique agricole commune (PAC). Il précise que l'indicateur pourra être renseigné en cours d'année 2008.

**Compte tenu de ces performances globalement fort médiocres, et malgré les avantages de souplesse de gestion que présente la fongibilité des crédits interne à ses actions<sup>1</sup>, le PITE n'a pas justifié son existence de programme dérogatoire aux règles budgétaires. Votre rapporteur spécial, en conséquence, estime que l'expérimentation ne doit pas être conduite au-delà de 2008 : il préconise la suppression du PITE à compter de 2009, et le rattachement des crédits qu'il retrace actuellement aux programmes de « droit commun » du budget général.**

---

<sup>1</sup> Sur le fondement de cette considération, le CIAP, dans son rapport d'audit n° 2008 R-78-01 rendu en mai 2008 et communiqué à votre commission des finances, a estimé que la prorogation du PITE après 2008 pouvait se justifier. Le Comité, néanmoins, a formulé plusieurs propositions pour l'amélioration du programme, le cas échéant.

## **MISSION « POUVOIRS PUBLICS »**

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**

<b>I. LA STRUCTURE DE LA MISSION .....</b>	<b>316</b>
A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS MOUVANTE EN RAISON DES ÉVOLUTIONS DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION.....	316
B. LA PRÉSENTATION DES DOTATIONS DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 2007 .....	317
<b>II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>318</b>
A. LES RÉSERVES DE LA COUR DES COMPTES ONT ÉTÉ LEVÉES .....	318
B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS.....	319
1. <i>Les dotations des assemblées parlementaires</i> .....	319
2. <i>Les dotations des autres pouvoirs publics</i> .....	323
<b>III. LES CONTRÔLES MENÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>325</b>

## 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.**

### *A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS MOUVANTE EN RAISON DES ÉVOLUTIONS DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION*

Faisant suite aux demandes répétées des rapporteurs spéciaux, aussi bien du Sénat que de l'Assemblée nationale, le gouvernement présente depuis le projet de loi de finances pour 2007, une annexe « bleue » enrichie regroupant 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.

Pour cette même présentation, la mission « Pouvoirs publics » accueillait une nouvelle dotation, destinée au versement des « indemnités des représentants français au Parlement européen ». Les rémunérations visées ne constituant pas une dépense de l'exécutif, il apparaissait conforme à l'esprit de la LOLF que ces crédits soient intégrés à la mission « Pouvoirs publics » après avoir figurés jusqu'en 2005 au chapitre 37-92 du budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, puis lors d'un court transit, en 2006, au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La mission « Pouvoirs publics » aura peut-être à connaître, à l'occasion de la présentation des prochains projets de loi de finances, une nouvelle modification de sa maquette. Comme le font, justement et régulièrement, remarquer votre rapporteur spécial et le rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat, notre collègue Yves Détraigne, les crédits inscrits au budget de certaines institutions, telles que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou encore le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ont vocation à être regroupés au sein d'une mission spécifique.

Une logique similaire devra être observée afin de permettre le regroupement des crédits de l'ensemble des autorités administratives indépendantes.

**Les initiatives du groupe de travail sur le rattachement budgétaire des autorités administratives indépendantes**

Aux cours des débats tenus, le jeudi 13 décembre 2007, lors de la réunion de la commission mixte paritaire chargée de l'examen des dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2008, il a été décidé la constitution d'un groupe de travail réunissant les rapporteurs spéciaux et pour avis des commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, ayant pour mission d'étudier le rattachement budgétaire des crédits des autorités administratives indépendantes (AAI) relevant des services du Premier ministre.

Réunie le 9 avril 2008, à l'Assemblée nationale, le groupe de travail a décidé de proposer<sup>1</sup>, afin de conforter l'indépendance financière des AAI, la création d'un programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Ce nouveau programme permettrait le regroupement des crédits des AAI relevant des services du Premier ministre ainsi que le rattachement des crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) actuellement hébergés au sein de la mission « Justice ».

**Une initiative devrait être prise, en ce sens, par les rapporteurs spéciaux, par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2009.** Pour le CSM, la CNIL et le CSA, il conviendra d'arbitrer entre la mission « Pouvoirs publics » et le nouveau programme.

***B. LA PRÉSENTATION DES DOTATIONS DU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT DU BUDGET DE 2007***

Pour le présent projet de loi de règlement du budget de 2007, le document budgétaire organise les résultats d'exécution en deux grandes parties :

- d'une part, les dotations relatives aux budgets des assemblées parlementaires qui concernent l'Assemblée nationale, le Sénat, la chaîne parlementaire et les indemnités des représentants français au Parlement européen ;

- d'autre part, les dotations relatives aux budgets des pouvoirs publics, hors assemblées parlementaires qui visent « la Présidence de la République », « le Conseil constitutionnel » et la « Cour de justice de la

---

<sup>1</sup> Un courrier cosigné par MM. Didier Migaud, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, a été adressé à M. le Premier ministre, François Fillon, le 21 mai 2008.

République ». Aucun crédit n'a été sollicité au titre de la dotation « Haute Cour de Justice<sup>1</sup> ».

**Si la LOLF ne prévoit pas de projet annuel de performances (PAP) pour ces dotations, on peut noter que les rapports retraçant l'exécution des budgets des assemblées parlementaires, qu'il s'agisse de l'Assemblée nationale<sup>2</sup> ou du Sénat<sup>3</sup>, établis par leurs commissions spéciales respectives, représentent des documents d'information comparables aux PAP, conformément aux exigences de sincérité énoncées par la LOLF.**

## II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### *A. LES RÉSERVES DE LA COUR DES COMPTES ONT ÉTÉ LEVÉES*

Le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006 émettait un certains nombres de réserves. La réserve n° 13 s'appuyait, notamment, sur l'impossibilité pour la Cour d'intégrer la comptabilité des assemblées parlementaires dans les comptes de l'Etat.

Une convention d'assistance, passée dès le mois de mars 2007, avec le Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables, a permis aux Assemblées de rapprocher leur référentiel comptable des normes de l'Etat. L'intégration des comptes des deux Assemblées dans le compte général de l'Etat a, ainsi, pu être réalisé.

**La Cour des comptes estime, en conséquence, que les conditions pour la levée de la réserve formulée, l'an dernier, étaient réunies au titre de l'exercice 2007, ce dont il faut se féliciter.**

---

<sup>1</sup> Comme le relevait votre rapporteur spécial dans son rapport de présentation de la mission « Pouvoirs publics » au titre du projet de loi de finances pour 2008 ([Rapport n° 91 \(2007-2008\) tome III, annexe 21, page 17](#)), la dénomination « Haute Cour de justice » a été abandonnée au profit de celle de « Haute Cour » depuis l'adoption par le Parlement réuni en Congrès de la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.

<sup>2</sup> Sera publié fin juin.

<sup>3</sup> [Rapport d'information n° 346 \(2007-2008\)](#) de M. Marc Massion, fait au nom de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes sur les comptes du Sénat de l'exercice 2007. Ce rapport a été publié le 21 mai 2008, respectant ainsi la date limite imposée par l'article 46 de la LOLF, soit le 1<sup>er</sup> juin 2008.

## **B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS**

### **1. Les dotations des assemblées parlementaires**

*a) La dotation 511 Assemblée nationale et l'action 01 LCP-AN de la dotation 541 La chaîne parlementaire*

*(en euros)*

<b>Dotation</b>	<b>Montants accordés AE/CP</b>	<b>Exécution</b>	<b>Résultat</b>	<b>%</b>
<b>511 Assemblée nationale</b>	<b>529.935.000</b>	<b>529.935.000</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>
<b>541 La chaîne parlementaire</b>				
01 LCP-AN	12.750.000	12.750.000	0	0,00%
<b>542 Indemnités des représentants français au Parlement européen</b>	<b>8.022.500</b>	<b>8.022.500</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>

A la date de rédaction du présent rapport, le rapport d'information sur les comptes de l'Assemblée nationale n'avait toujours pas été publié. Cette publication était envisagée pour la fin du mois de juin.

Cette absence d'information ne permet donc pas, à votre rapporteur spécial, d'analyser de manière détaillée l'exécution 2007 de la dotation de l'Assemblée nationale ainsi que celles de LCP-AN et de la part contributive de l'Assemblée nationale au versement des indemnités des représentants français au Parlement européen.

Il se contentera de rappeler qu'en vertu du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, l'intégralité des dotations leur sont versées et que les dépenses constatées sont égales aux crédits ouverts.

**Le rapport spécial de la mission « Pouvoirs publics », dans le cadre du prochain projet de loi de finances, permettra un retour éclairé sur la gestion 2007 des crédits de l'Assemblée nationale et de la chaîne parlementaire LCP-AN.**

*b) La dotation 521 Sénat*

(en euros)

<b>Dotation</b>	<b>Montants accordés AE/CP</b>	<b>Exécution</b>	<b>Résultat</b>	<b>%</b>
<b>521 Sénat</b>	<b>314.487.165</b>	<b>308.799.451</b>	<b>-5.687.714</b>	<b>-1,81%</b>
01 Sénat *	301.865.785	297.182.829	-4.682.956	-1,55%
02 Jardin du Luxembourg	11.405.380	11.339.868	-65.512	-0,57%
03 Musée du Luxembourg	1.216.000	276.754	-939.246	-77,24%

\* Hors prélèvement prévisionnel sur ses ressources propres de 7 414 000 euros

La dotation 521 Sénat regroupe 3 actions :

- 01 Sénat en tant qu'entité institutionnelle
- 02 Jardin du Luxembourg
- 03 Musée du Luxembourg

Prenant acte des réserves formulées par la Cour des comptes dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006, le Sénat s'est rapidement attaché à mettre en œuvre les réformes comptables nécessaires à la certification et à l'intégration de ses comptes dans ceux de l'Etat. En étroite concertation avec la Cour des comptes et, suivant les recommandations du Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables, le Sénat a été en mesure de présenter, pour l'exercice 2007, des comptes rénovés en profondeur et répondant aux exigences de sincérité et de lisibilité prévues par la LOLF.

La dotation allouée au Sénat en loi de finances pour 2007 s'élevait à 314.487.165 euros. Afin de permettre le financement de travaux lourds et d'aménagement, le Sénat avait prévu l'engagement d'une somme de 7.414.000 euros prélevés sur ses ressources propres, portant ainsi son budget prévisionnel à 321.901.165 euros.

(1) Le budget institutionnel du Sénat

Compte tenu du prélèvement cité précédemment, le budget prévisionnel pour l'activité institutionnelle du Sénat se montait à 309.279.785 euros. Les dépenses réelles ont été arrêtées à 297.182.829 euros, ce qui représente en taux de consommation de 96,1 %, dégageant ainsi un solde positif de 12.096.956 euros.

(a) Une très faible consommation des crédits d'investissement

L'exercice 2007, pour l'action « Sénat » a été marqué par un fort ralentissement des investissements (4 millions d'euros sur les 9 qui avaient été programmés) sous les effets conjugués d'annulation ou de report de travaux initialement prévus au moment de la formation de son budget et, de mesures

d'économie, notamment sur les dépenses d'informatique et de technologies nouvelles.

Bien que la section d'investissement ne représente que 1,4 % des dépenses, son exécution représente 41,9 % du résultat de l'exercice.

(b) Des crédits de fonctionnement impactés par l'activité parlementaire

L'année 2007 aura été marquée par les élections présidentielle puis législatives du printemps.

Ces périodes électorales ont une incidence directe sur l'activité parlementaire. En effet, le Sénat a interrompu ses travaux législatifs du 22 février au 26 juin 2007 pour la période des deux scrutins. L'impact direct sur les charges de rémunération du personnel titulaire et stagiaire représente 2,727 millions d'euros. Les charges de publicités, publications et relations publiques ont également été moindres (- 1,657 million d'euros), de même que les achats de matériels et équipements (- 0,972 million d'euros) ou, encore, les frais postaux et de télécommunication (- 0,776 million d'euros).

(2) L'action 02 Jardin du Luxembourg

Les investissements prévus lors de l'établissement du budget prévisionnel n'ont été réalisés que pour un tiers, du fait du nouveau report de la construction des serres de Longpont-sur-Orge.

Les charges de fonctionnement ont dépassé les prévisions principalement en raison de l'application de nouvelles modalités de calcul des indemnités des personnels du Jardin. L'excédent de gestion pour cette section représente 372.309 euros.

Globalement, l'exécution 2007 du budget du Jardin du Luxembourg dégage un solde positif de 65.512 euros.

(3) L'action 03 Musée du Luxembourg

Le large succès des expositions programmées en 2007 (notamment Titien, Laliq et Arcimboldo) a permis que la partie des recettes reversée contractuellement au Sénat par la société SVO-Art, dans le cadre de l'autorisation d'occupation temporaire du Musée, accordée conformément aux termes de la convention du 1<sup>er</sup> mars 2005, ait atteint, pour l'exercice 2007, la somme de 610.098 euros.

Conjugué au report de la réalisation d'un système de vidéo surveillance, évalué à 350.000 euros, ce reversement explique en grande partie l'excédent de gestion de 939.000 euros.

*c) L'action 02 Public Sénat de la dotation 541 La chaîne parlementaire*

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Total	Exécution	Résultat	%
<b>541 La chaîne parlementaire</b>	<b>26.345.000</b>	<b>26.345.000</b>	<b>26.333.604</b>	<b>-11.396</b>	<b>0,04%</b>
<i>02 Public Sénat</i>	<i>13.595.000</i>	<i>13.595.000</i>	<i>13.583.604</i>	<i>-11.396</i>	<i>0,08%</i>

La subvention versée par le Sénat, actionnaire unique, à la société Public-Sénat, s'est élevée pour l'exercice 2007 à 11.313.000 euros au titre de l'exploitation et à 2.282.000 euros au titre de l'investissement. Le total représente 13.595.000 euros.

La commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes a, lors de sa réunion du 14 mai 2008, arrêté définitivement le montant de sa subvention dont l'exécution 2007 dégage un solde positif net de 11.396 euros qui seront reportés sur l'exercice suivant.

*d) La dotation 542 Indemnités des représentants français au Parlement européen (part contributive du Sénat)*

Sur l'exercice 2007, le Sénat a effectué le versement des indemnités de **21 parlementaires européens**. Ces indemnités ont représenté la somme totale de **2.162.750 euros**, dont 1.722.068 euros au titre des indemnités proprement dites et 383.416 euros au titre des cotisations sociales versées auprès de l'URSSAF et de l'IRCANTEC.

Les ressources du Sénat, prévues par la loi de finances pour 2007, s'élevaient pour cette dépense à 2.100.650 euros. Un versement complémentaire de l'Assemblée nationale a porté les disponibilités à 2.162.750 euros.

Compte tenu des dépenses réalisées, le solde des opérations dégage un excédent de 57.064 euros.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le projet de loi de finances initiale pour 2009, devrait faire évoluer la gestion des crédits de la dotation, qui ne couvrira que les indemnités et accessoires dus antérieurement au renouvellement du Parlement européen de 2009.

Par la suite, **les députés européens pourront opter pour le nouveau statut** adopté par la décision du 28 septembre 2005 qui met fin à la disparité de rémunération des députés selon leur pays d'origine en **prévoyant des indemnités uniformes de 7.000 euros mensuels, versées par le Parlement européen.**

## 2. Les dotations des autres pouvoirs publics

### a) La dotation 501 Présidence de la République

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Montants supplémentaires accordés en LFR	Total	Exécution	Résultat	%
501 Présidence de la République	31.783.605	2.500.000	34.283.605	34.277.184	- 6.421	- 0,02%

La dotation ouverte en loi de finances initiale au titre du budget 2007, s'élevait à 31,8 millions d'euros. Elle a été complétée par la loi de finances rectificative de 2007, d'une autorisation supplémentaire de 2,5 millions d'euros portant ainsi les ressources budgétaires de la Présidence de la République à près de 34,3 millions d'euros.

Les charges nettes constatées à l'issue de l'exécution 2007, s'élèvent à 34,398 millions d'euros, soit un dépassement de l'ordre de 1,2 %. La reprise des résultats de l'exercice 2006, pour un montant de 412.787 euros, permet de présenter une variation négative de 0,02 % (6.421 euros) par rapport aux prévisions. Le rapprochement des exécutions budgétaires 2006 et 2007 montre une progression effective de 8,4 %, particulièrement imputable aux charges des services et aux charges de personnel.

Les charges des services, qui représentent plus de la moitié des dépenses de la Présidence de la République sont restées stables sur l'exercice 2007 (- 0,22 %) par rapport au budget prévisionnel voté en décembre 2006.

Cependant, une lecture comparative avec l'exécution constatée à l'issue de l'exercice 2006 permet de relever que la consommation des crédits au titre des charges des services a progressé effectivement de 9,4 %.

Si les dépenses de fonctionnement courant, d'achats de biens et fournitures ou de services extérieurs ont connu une progression maîtrisée de l'ordre + 3 % à + 4 %, celles afférentes aux équipements et travaux se sont accrues de plus d'un million d'euros (+ 53,1 %) et ont atteint le montant de 3 millions d'euros.

Le rapport d'exécution transmis au Parlement, explique le niveau élevé de ces dépenses, pour moitié par diverses opérations de réfection et d'aménagement de certains locaux, nécessités par l'installation du nouveau cabinet. L'autre moitié de la dépense ayant été consacrée à la mise en place de nouveaux moyens de communication.

Selon le même rapport d'exécution, l'accroissement de l'activité présidentielle a induit une progression significative des dépenses de personnels (+ 10 %) en raison des recrutements effectués et de la rémunération des heures supplémentaires. Les effectifs ont été portés à 1.045 personnes (674 personnels civils et 371 personnels à statut militaire).

Enfin, concernant la dotation du Président de la République, on constate une progression de près d'un tiers par rapport à l'exécution de 2006 (+ 29,2 %), soit 29.513 euros. Les documents budgétaires imputent cette évolution à l'adoption de l'article 106 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 qui a modifié les modalités de rémunération du Président de la République, les alignant sur celle du Premier ministre.

**L'adoption de cette disposition étant intervenue en décembre 2007, il paraît étrange que son impact puisse être invoqué pour l'exécution de 2007.** Votre rapporteur spécial ne manquera pas d'interroger le gouvernement, sur ce point, lors de la séance publique.

*b) La dotation 531 Conseil constitutionnel*

*(en euros)*

<b>Dotation</b>	<b>Montants accordés AE/CP</b>	<b>Total</b>	<b>Exécution</b>	<b>Résultat</b>	<b>%</b>
<b>531 Conseil constitutionnel</b>	<b>7.242.000</b>	<b>7.242.000</b>	<b>7.199.420</b>	<b>- 42.580</b>	<b>- 0,59%</b>

L'exécution de l'exercice 2007, se traduit pour les comptes du Conseil constitutionnel par un solde positif de 42.580 euros. Associé à diverses recettes au titre de l'année 2007, c'est un montant global de 141.963 euros qui est ainsi reporté sur l'exercice 2008 et qui participe au financement des manifestations prévues dans le cadre de la commémoration du cinquantième de la Constitution.

Les excédents de charges résultant notamment, de l'application de l'article L. 61 du code des pensions civiles à certains fonctionnaires en position de détachement auprès du Conseil constitutionnel, non prévus lors de l'établissement du budget prévisionnel, ainsi que les travaux induits pour l'aménagement des bureaux des nouveaux membres, ont été compensés par une moindre dépense au titre du contrôle des scrutins.

*c) La dotation 533 Cour de justice de la République*

(en euros)

<b>Dotation</b>	<b>Montants accordés AE/CP</b>	<b>Total</b>	<b>Exécution</b>	<b>Résultat</b>	<b>%</b>
<b>533 Cour de justice de la République</b>	<b>886.680</b>	<b>886.680</b>	<b>834.845</b>	<b>- 51 835</b>	<b>- 5,85%</b>

L'annexe au projet de loi de règlement ne fournit qu'un unique tableau récapitulatif des prévisions et de l'exécution de l'exercice 2007 pour la Cour de justice de la République. Aucun développement de la gestion n'est joint. En conséquence, votre rapporteur spécial se contente de constater qu'un excédent de près de 52.000 euros se dégage de la gestion.

Votre rapporteur continue à s'interroger sur le montant des loyers et charges des locaux du 21, rue de Constantine qui représentent plus de la moitié des dépenses (52 %) avec 433.000 euros, soit une augmentation substantielle (+ 30.000 euros) par rapport à l'exécution de 2006 qui se montait à 403.000 euros. La dépense mensuelle se situe à un niveau élevé, à 36.000 euros. Le poids de ce poste de dépenses justifie que l'on reconsidère les modalités de cette location et que de nouvelles solutions soient explorées pour l'hébergement de la CJR.

*d) La dotation 532 Haute Cour de justice<sup>1</sup>*

Aucun crédit n'avait été ouvert en 2007 au titre de cette dotation.

### **III. LES CONTRÔLES MENÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre rapporteur spécial rendra compte de ses contrôles à l'occasion de son rapport sur le projet de loi de finances initiale pour 2009. **S'agissant de la Présidence de la République, il réitère le souhait** qu'il a exprimé dans son précédent rapport sur la LFI pour 2008 **tendant à faire apparaître clairement, à titre d'information, le nombre et la répartition des personnels mis effectivement à disposition ainsi que le volume des contributions de chacune des administrations centrales concernées.**

---

<sup>1</sup> Cf supra. Comme le relevait votre rapporteur spécial dans son rapport de présentation de la mission « Pouvoirs publics » au titre du projet de loi de finances pour 2008 ([Rapport n° 91 \(2007-2008\) tome III, annexe 21, page 17](#)), la dénomination « Haute Cour de justice » a été abandonnée au profit de celle de « Haute Cour » depuis l'adoption par le Parlement réuni en Congrès de la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.

## **MISSION « PROVISIONS »**

**M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**

<b>I. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE .....</b>	<b>327</b>
A. PRÉSENTATION DES DEUX PROGRAMMES DE LA DOTATION .....	327
1. <i>Le programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques »</i> .....	327
2. <i>Le programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles »</i> .....	327
B. UNE RÉPARTITION NON MAÎTRISABLE ET EXCLUE DU CHAMP DE LA PERFORMANCE .....	328
<b>II. L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGETAIRE EN 2007.....</b>	<b>170</b>
A. DES TAUX DE CONSOMMATIONS ASSEZ FAIBLES... ..	328
B. ...DONT L'OBJET PEUT INTERROGER L'ESPRIT DE LA LOLF.....	329

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 du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

## **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 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.

Cette absence de mesure de la performance, en dépit du fait que le document fourni par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique porte le nom de « rapport annuel de performances », 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.**

## **II. L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGETAIRE EN 2007**

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.

Aussi, l'analyse suivante ne concerne-t-elle que la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

### ***A. DES TAUX DE CONSOMMATIONS ASSEZ FAIBLES...***

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 2007**

(en millions d'euros)

Dotation	Inscrits en LFI 2007		Consommés en 2007		Taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
551 Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0	0	0
552 Dépenses accidentelles et imprévisibles	75.459	75.459	32.800	26.600	<b>43,46 %</b>	<b>35,25 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2007

Sur les 75,45 millions d'euros votés en loi de finances initiale (LFI), sur le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), seuls 32,8 millions d'euros d'AE et **26,6 millions d'euros de CP** ont fait l'objet d'annulation (soit un taux d'exécution respectivement de 35,25 % et de 43,46 %).

S'il apparaît clairement impossible de « prévoir l'imprévisible », une analyse du montant de l'exécution budgétaire est délicate à formuler. En revanche, pour veiller au respect du principe de sincérité budgétaire, le caractère imprévisible de la nature de la dépense doit être examiné avec attention.

**B. ...DONT L'OBJET PEUT INTERROGER L'ESPRIT DE LA LOLF**

Le rapport annuel de performances détaille l'objet des deux décrets qui ont autorisé ces annulations de crédits.

Le premier décret, en date du 15 octobre 2007, vise le programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » de la mission « Outre-mer », qu'il abonde de 17,6 millions d'euros en AE et 11,4 millions d'euros en CP.

L'objet de ce transfert de crédits est le financement des indemnités des sinistres provoqués par le cyclone « Gamède » à la Réunion, en février 2007, ce qui est parfaitement conforme à la vocation de la présente dotation.

Le second décret, en date du 14 décembre 2007, bénéficie aux trois programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » (« Action de la France en Europe et dans le monde », « Français à l'étranger et étrangers en France » et « Rayonnement culturel et scientifique »). Il porte sur 15,2 millions d'euros tant en AE qu'en CP.

Le but de ce transfert est de financer les opérations de couverture du risque de change en devises des traitements des agents du ministère des affaires étrangères et européennes.

Afin de minimiser l'impact potentiellement négatif des risques de change, et conformément aux souhaits de votre commission des finances<sup>1</sup>, le contrat de modernisation triennal (2006-2008) signé entre le Quai d'Orsay et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique en avril 2006 a prévu des mécanismes de couverture des risques de change par achat de devises à terme par l'intermédiaire du compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'Etat », géré par l'Agence France Trésor.

Or, si le compte de commerce précité retrace bien les opérations de couverture financière des variations de change, qui constituent le risque le plus coûteux (193 millions d'euros en exécution 2007) eu égard aux montants des contributions internationales, la couverture change-prix, qui concerne le personnel expatrié et les agents locaux et tient compte simultanément des variations de change et des différentiels d'inflation, n'a pas été prévue. Il a donc été décidé de recourir à la dotation pour dépenses accidentelles de la mission « Provisions » **selon un arbitrage détaillé de manière très claire dans les réponses au questionnaire parlementaire adressés à votre rapporteur spécial par la direction du budget.**

**En effet**, selon la direction du budget, à la fin du mois de novembre 2007, l'insuffisance de crédits constatée sur le titre 2 du ministère des affaires étrangères aurait pu retarder le paiement de certaines indemnités ou avances dues aux personnels rémunérés par ce ministère.

Plusieurs options ont alors été envisagées, telles que le recours à un décret d'avance ou à un amendement à la loi de finances rectificative (options toutes deux écartées en raison des **délais** qui n'auraient pas assuré une disponibilité des crédits avant la fin du mois de décembre, soit une date trop tardive pour permettre la mise en paiement de la paye du mois de décembre).

« *La nécessité d'assurer un support budgétaire à une dépense qui ne pouvait être différée* » a conduit au recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

---

*1 Lors de l'examen du PLF pour 2006, notre collègue rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », M. Adrien Gouteyron, encourageait le Quai d'Orsay « à procéder dès 2006, en recourant à l'agence France Trésor, à des opérations de couverture du risque de change, compte tenu du volume des contributions obligatoires ou volontaires libellées en devises ». Ces recommandations avaient été également formulées par notre collègue rapporteur général Philippe Marini dans son rapport sur le PLF pour 2006.*

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2007, la Cour des comptes a qualifié une telle utilisation de cette dotation de « critiquable » du point de vue de l'esprit de la LOLF, en ce qu'elle contourne la règle de la fongibilité asymétrique en abondant en cours d'année les plafonds du titre 2 des trois programmes concernés, qui plus est au moyen de crédits de titre 3. En outre, la Cour des comptes souligne que, bien qu'incertaines dans leurs montants, ces dépenses ne peuvent pas être considérées, en elles-mêmes, comme imprévisibles. Elle préconise plutôt de recourir à la procédure de décret d'avance (comme ce fut le cas en 2006) ou au compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'Etat ».

Votre rapporteur spécial estime fondées les remarques de la Cour des comptes dans la mesure où la LOLF a expressément prévu une dotation pour rémunérations publiques dont les crédits relèvent du titre 2 et peuvent uniquement majorer des crédits de dépenses de personnel (article 11 alinéa 2 de la LOLF). Néanmoins, celle-ci n'ayant pas été valorisée en loi de finances initiale pour 2007, ces dépenses ont été imputées sur les crédits de la dotation pour dépenses accidentelles, sur laquelle, en revanche, aucune disposition formelle n'interdit d'imputer des dépenses de personnel. Cette pratique n'apparaît donc pas, à proprement parler, contraire à la lettre de la LOLF, bien qu'on puisse considérer qu'elle s'éloigne de son esprit.

Mais la procédure du décret d'avance préconisée par la Cour des comptes lui semble inadaptée, dans la mesure où le caractère d'urgence auquel la LOLF le subordonne n'est pas réellement avéré. En effet, s'il apparaît incontestable à votre rapporteur spécial que les personnels doivent être rémunérés à la date prévue, cette dépense pourrait tout de même être prévue et évaluée par le ministère des affaires étrangères et européennes.

Ainsi, votre rapporteur spécial estime que le risque change-prix devrait être considéré comme prévisible, bien qu'incertain dans son montant, et donc, figurer au compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'Etat », à l'instar des opérations de **couverture financière des variations de change**, comme l'avait souhaité votre commission des finances lors de l'examen du PLF pour 2006.

A défaut, la mission « Provisions » pourrait financer la couverture de ce risque, à condition que la dotation pour rémunérations publiques soit abondée en ce sens lors de l'élaboration de la loi de finances.

\*

\* \*

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'il considère qu'il n'y a pas lieu, cette année, de mettre en garde contre les éventuels « détournements » dont cette dotation pourrait faire l'objet par imputation inappropriée de certaines dépenses prévisibles, il recommande toutefois, à compter du projet de loi de finances initiale pour 2009, de prévoir l'inscription de crédits de couverture change-prix du ministère des affaires étrangères et européennes sur la dotation relative aux rémunérations publiques dans le cas où cette couverture ne serait pas inscrite sur le compte de commerce correspondant.

## MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

**MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux**

<b>I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007</b> .....	335
A. 98,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS .....	335
1. <i>Des taux de consommation très satisfaisants</i> .....	335
2. <i>Les dépenses de personnel</i> .....	337
3. <i>Les dépenses hors personnel</i> .....	338
4. <i>La gestion de la réserve de précaution</i> .....	340
5. <i>La fongibilité des crédits : un exercice plus que limité</i> .....	340
B. LES DÉPENSES FISCALES .....	341
<b>II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION</b> .....	342
A. UN TAUX DE RENSEIGNEMENT APPELÉ À PROGRESSER .....	342
B. L'EXÉCUTION 2007 : DES PROBLÈMES DE DISPONIBILITÉ DES INDICATEURS .....	343
C. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	345
1. <i>Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »</i> .....	345
2. <i>Programme « Vie étudiante »</i> .....	345
3. <i>Programme « Recherche pluridisciplinaires et</i> .....	346
4. <i>Programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des</i> <i>ressources »</i> .....	346
5. <i>Programme « Recherche spatiale »</i> .....	346
6. <i>Programme « Recherche dans le domaine des risques et pollutions »</i> .....	347
7. <i>Programme « Recherche dans le domaine de l'énergie »</i> .....	347
8. <i>Programme « Recherche industrielle »</i> .....	347
9. <i>Programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de</i> <i>l'habitat »</i> .....	348
10. <i>Programme « Recherche duale (civile et militaire) »</i> .....	348
11. <i>Programme « Recherche culturelle et culture scientifique »</i> .....	348
12. <i>Programme « Enseignement supérieur et recherche agricole »</i> .....	348

Articulée autour de **12 programmes**, la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » fait intervenir 6 ministères :

1° le **ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, responsable de 5 programmes** regroupant environ **87,3 % des crédits de paiement** consommés de la mission ;

2° le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, responsable d'un programme représentant 4 % des crédits de paiement de la mission ;

3° le **ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en charge de 3 programmes** regroupant **5,8 % des crédits** de paiement de la mission ;

4° le ministère de la défense, responsable d'un programme représentant 0,95 % des crédits de la mission ;

5° le ministère de la culture et de la communication, responsable d'un programme représentant 0,7 % des crédits de paiement de la mission ;

6° le ministère de l'agriculture, responsable d'un programme représentant 1,25 % des crédits de paiement de la mission.

Il s'agit de la mission possédant le plus fort caractère interministériel. **Toutefois, les implications de cette interministérialité ne sont pas évidentes pour vos rapporteurs spéciaux.**

Ils ont notamment constaté, à l'occasion des réponses au questionnaire de votre commission sur le présent projet de loi de règlement des comptes, que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère « chef de file » de la mission, n'avait répondu qu'au regard des programmes dont il a la responsabilité. **L'obtention de documents de synthèse sur l'ensemble de la mission est donc à ce jour difficile**, et ce d'autant plus qu'il convient de remarquer qu'un certain nombre de documents restent établis par ministère.

D'une manière plus générale, **vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient savoir dans quelle mesure le caractère interministériel de la mission, permet, au delà d'une lisibilité accrue des crédits en faveur de la recherche, de contribuer au pilotage de cette dernière.**

## I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007

### A. 98,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS

Les dépenses de la mission se sont élevées en 2007 à 21,665 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 21,332 milliards d'euros en crédits de paiement.

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

Les taux de consommation des crédits sont sur l'ensemble des 12 programmes de la mission très satisfaisants : **98,8 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés.**

En outre **aucun écart significatif entre les inscriptions en loi de finances initiale et les besoins réels n'est constaté** : 100,2 % des crédits inscrits en loi de finances ont été consommés.

Les **deux principales différences** qui apparaissent entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits ouverts et consommés s'expliquent par des **changements de périmètre** ou des **opérations de transfert** consécutif à une mesure réglementaire :

- s'agissant du **programme « Recherche industrielle »**, l'écart entre les crédits inscrits en LFI et les crédits ouverts et consommés (+ 286,7 millions d'euros), s'explique par la création en décembre 2007 d'un fonds de concours « Participation au financement de projets d'innovation » afin de permettre le transfert de crédits à hauteur de **438 millions d'euros entre l'AI et l'EPIC OSEO**. Les crédits engagés en 2007 ont été payés en janvier 2008 durant la période complémentaire ;

- s'agissant du **programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions »**, le différentiel entre le montant des crédits votés en LFI et le montant des crédits ouverts et consommés s'explique par des mesures d'annulation de crédits à hauteur de 25,9 millions d'euros destinés à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Cette régulation a anticipé le remboursement par l'administration fiscale à l'IRSN de 29 millions d'euros en 2008 consécutif à la **modification des règles d'imposition de la TVA** de l'année 2006.

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire des crédits de paiement.

**Exécution 2007 - Crédits de paiement**

(en millions d'euros)

Programme	Titre 2				Hors titre 2				Total				
	LFI	Ouverts	Consommés	Taux	LFI	Ouverts	Consommés	Taux	LFI	Ouverts	Consommés	Taux	Taux
	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	C/B
Formations supérieures et recherche universitaire	8092,3	8121,6	8120,7	100,4	2567	2662,8	2641,2	102,9	10659,3	10784,4	10761,9	101,0	99,8
Vie étudiante	73	72,98	68,96	94,5	1773,9	1781,52	1784,54	100,6	1846,9	1854,5	1853,5	100,4	99,9
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	0,3	0,3	0	0,0	3838,9	3795	3638,2	94,8	3839,2	3795,3	3638,2	94,8	95,9
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	0	0,0	1163,1	1160,5	1125,5	96,8	1163,1	1160,5	1125,5	96,8	97,0
Recherche spatiale	0	0	0	0,0	1261,05	1261,03	1247,5	98,9	1261,05	1261,03	1247,5	98,9	98,9
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	0	0	0	0,0	276,84	251,37	251,34	90,8	276,84	251,37	251,34	90,8	100,0
Recherche dans le domaine de l'énergie	0	0	0	0,0	659,3	629,3	618,5	93,8	659,3	629,3	618,5	93,8	98,3
Recherche industrielle	0	0	0	0,0	576,5	863,4	863,2	149,7	576,5	863,4	863,2	149,7	100,0
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	0	0	0	0,0	378,02	371,2	363,4	96,1	378,02	371,2	363,4	96,1	97,9
Recherche duale	0	0	0	0,0	198	196,5	196,2	99,1	198	196,5	196,2	99,1	99,8
Recherche culturelle et culture scientifique	34,27	34,25	34,03	99,3	115,93	114,65	114,05	98,4	150,2	148,9	148,08	98,6	99,4
Enseignement supérieur et recherche agricole	158,9	149,8	147,6	92,9	116,94	122,9	117,37	100,4	275,84	266,9	264,97	96,1	99,3
<b>Total</b>	<b>8358,77</b>	<b>8378,93</b>	<b>8371,29</b>	100,1	<b>12925,5</b>	<b>13210,2</b>	<b>12961</b>	100,3	<b>21284,3</b>	<b>21583,3</b>	<b>21332,29</b>	<b>100,2</b>	<b>98,8</b>

Source : rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

## 2. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent au sein de la mission 39,4 % des crédits de paiement, et sont supportées à hauteur de 97 % par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».

Vos rapporteurs spéciaux notent que le plafond d'emplois de la mission a été globalement respecté puisque sur 150.913 ETPT prévus en loi de finances initiale, 150.445 emplois ont été utilisés.

### a) Le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »

L'examen de ce dernier programme montre que le montant de dépenses de personnel a été plus élevé que le montant initial prévu en loi de finances initiales à hauteur de 28,38 millions d'euros, soit 0,35 million d'euros de plus que la dotation initiale.

Ceci s'explique notamment :

- d'une part, par une mauvaise imputation de la dépense de chômage des allocataires de recherche à hauteur de 17 millions d'euros qui a renchérit les besoins en matière de prestations sociales et familiales,

- d'autre part, par le fait que le programme 150 n'ait pas pu faire face, en gestion, à l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique de 0,3 point supérieure à la prévision retenue en loi de finances initiale (+ 0,5 %). Cette dépense supplémentaire non budgétée de 19,8 millions d'euros a été, entre autre, couverte par un décret de virement en provenance de la mission « Enseignement scolaire ».

Cette situation appelle deux remarques :

- elle illustre les faibles marges de manœuvre du programme ;
- elle témoigne, comme le souligne le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, d'une souplesse dont bénéficiait le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche avant sa scission en deux ministères distincts,

### b) Le programme « Enseignement supérieur et recherche agricole »

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2007 sur ce programme à 147,6 millions d'euros, pour une dotation prévue en loi de finances initiale de 158,9 millions d'euros, soit une sous-exécution de 11,4 millions d'euros (7,1 % de la dotation initiale).

Cette sous-exécution s'explique, notamment, par une erreur de budgétisation concernant le CAS pensions, erreur déjà commise en 2006 mais qui n'avait pas pu être corrigée en 2007.

### 3. Les dépenses hors personnel

a) *Les subventions pour charge de service public : 42,2 % des crédits de la mission*

(1) Une gestion peu contrainte

**Les subventions pour charge de service public représentent 99,7 % des dépenses de fonctionnement de la mission et 42,2 % des crédits de paiement de la mission.**

Le tableau ci-dessous retrace, par programme, le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs au regard de leur montant prévu en loi de finances initiale.

#### Les subventions pour charge de service public (titre 3)

(en millions d'euros)

Programme	LFI		Exécution		Taux exécution (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formations supérieures et recherche universitaire	2157,7	2252,1	2128,4	2192,7	98,64	97,36
Vie étudiante	340,1	340,1	350,2	350,2	102,97	102,97
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3523,3	3523,3	3492,4	3343,9	99,12	94,91
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1163,1	1163,1	1155	1125,5	99,30	96,77
Recherche spatiale	543,2	543,2	538,6	538,6	99,15	99,15
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	269,4	269,4	242,3	244,1	89,94	90,61
Recherche dans le domaine de l'énergie	650,1	650,1	599	599	92,14	92,14
Recherche industrielle	136,4	136,4	134,7	134,7	98,75	98,75
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	106	106	108,4	108,4	102,26	102,26
Recherche duale	198	198	196,2	196,2	99,09	99,09
Recherche culturelle et culture scientifique	107,5	106,4	106,5	105,6	99,07	99,25
Enseignement supérieur et recherche agricole	77,1	78,9	71,8	76,4	93,13	96,83
<b>Total</b>	<b>9271,9</b>	<b>9367</b>	<b>9123,5</b>	<b>9015,3</b>	<b>98,40</b>	<b>96,25</b>

Source : Commission des finances - à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2007

**Le versement des subventions pour charge de service public a été globalement conforme à la loi de finances initiale : 98,4 % des autorisations d'engagement et 96,25 % des crédits de paiement des subventions pour charge de service public ont été exécutés.**

Toutefois, 4 programmes connaissent des écarts notoires :

- s'agissant du programme « **Vie étudiante** », le versement de l'Etat a été **supérieur** de 10 millions d'euros au montant initialement prévu, **vos**

**rapporteurs spéciaux n'ont pas été en mesure d'éclaircir ce point** non précisé dans le rapport annuel de performances ;

- S'agissant du programme « **Recherche dans le domaine des risques et des pollutions** », la **sous-exécution** s'explique par l'annulation de crédits au titre de la régularisation de la modification du régime de TVA appliquée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) en 2006 ;

- s'agissant du programme « **Recherche dans le domaine de l'énergie** », la **sous-exécution** s'explique notamment par l'annulation à hauteur de 31,6 millions d'euros d'une partie ces crédits destinés au commissariat à l'énergie atomique (CEA) compte tenu des dividendes versés par Areva ;

- s'agissant du programme « **Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat** », le montant versé est supérieur au montant initialement prévu du fait notamment, d'une part, de la régularisation de la subvention pour investissement du CSTB et d'autre part, d'une réaffectation de crédits incitatifs au profit des opérateurs du programme.

(2) L'importance de la politique contractuelle

Au regard de l'importance des subventions pour charge de service public, **vos rapporteurs spéciaux soulignent, à nouveau, l'importance de la politique contractuelle**, qui doit notamment conduire à la définition d'objectifs et d'indicateurs permettant un réel pilotage de la part des responsables des programmes.

*b) Les dépenses d'intervention : le démarrage tardif des pôles de compétitivité*

Vos rapporteurs souhaiteraient faire deux remarques :

- d'une part, **ils constatent des dépenses d'intervention plus élevées sur le programme « Vie étudiante » compte tenu des besoins de crédits additionnels non prévus en LFI sur les bourses**. Il s'est notamment agi d'améliorer le délai de paiement des bourses dès le premier trimestre de l'année universitaire 2007-2008 ;

- d'autre part, ils notent **une sous-exécution importante, de l'ordre de 150 millions d'euros, des dépenses d'intervention de l'action « Soutien de la recherche industrielle stratégique »** du programme « Recherche industrielle ». Cette situation résulte du **montant des paiements qui ont été largement inférieurs aux prévisions notamment en ce qui concerne les pôles de compétitivité**. En effet, sélectionnés à l'automne 2006, les pôles de compétitivité n'ont commencé à fonctionner qu'à l'automne 2007. Cette sous-consommation a conduit à l'annulation de 146 millions d'euros en loi de finances rectificative.

#### **4. La gestion de la réserve de précaution**

En l'absence de documents de synthèse fournis par le ministère et compte tenu de l'hétérogénéité des informations contenues dans le rapport annuel de performances, **vos rapporteurs spéciaux sont dans l'incapacité de présenter un document concernant l'évolution de la réserve de précaution appliquée en 2007 aux 12 programmes de la mission.**

Ils souhaiteraient qu'à l'avenir les réponses au questionnaire relatif au projet de loi de règlement des comptes puissent réellement correspondre à un travail de synthèse de la part du ministère chef de file, et non à une simple reprise d'extraits du rapport annuel de performances.

#### **5. La fongibilité des crédits : un exercice plus que limité**

La fongibilité des crédits devait représenter, dans le nouveau cadre budgétaire, une souplesse sans précédent pour les responsables de programmes, libres de gérer les crédits dont ils ont la charge, sous réserve de respecter l'impossibilité d'abonder les crédits de personnels par des crédits en provenance d'autres titres, le contraire étant toutefois autorisé (fongibilité dite asymétrique).

**Vos rapporteurs spéciaux soulignent toutefois le caractère extrêmement limité de l'exercice de la fongibilité des crédits au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », que celle-ci soit asymétrique ou non.**

En premier lieu, **la fongibilité asymétrique est, de fait, réduite par l'importance des programmes ne comprenant aucune dépenses de personnel** (8 programmes sur 12).

**Exercice de la fongibilité asymétrique**

Programme	Montant de la fongibilité asymétrique	en % des crédits T2 ouverts
Formations supérieures et recherche universitaire	0	0
Vie étudiante	3 880 000	0
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	299 500	99,8
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0
Recherche spatiale	Sans objet	0
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Sans objet	0
Recherche dans le domaine de l'énergie	Sans objet	0
Recherche industrielle	Sans objet	0
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Sans objet	0
Recherche duale	Sans objet	0
Recherche culturelle et culture scientifique	Sans objet	0
Enseignement supérieur et recherche agricole	1 552 782	1,03
<b>Total</b>	<b>5 732 282</b>	

Source : à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement des comptes pour 2007

En second lieu, **la fongibilité globale des crédits est limitée en raison de l'importance des subventions pour charges de service publique, crédits sur lesquels le responsable de programme n'a que peu de marge de manœuvre**. Or il convient de rappeler que sur certains programmes, les subventions pour charges de service public correspondent à la totalité, ou à la quasi totalité des crédits du programme, comme par exemple le programme « Recherche spatiale ».

**B. LES DÉPENSES FISCALES**

Il convient de noter que l'année 2007 correspond au rattachement du crédit d'impôt recherche au programme 172 « Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

**Le coût fiscal de ce dispositif en 2007 est évalué, dans le rapport annuel de performances, à un milliard d'euros**, soit une révision à la hausse du montant initialement prévu (900 millions d'euros). Si ce chiffre devait être confirmé, il serait en augmentation de 200 millions d'euros par rapport à 2006.

Le tableau ci-dessous récapitule par programme le montant des dépenses fiscales de chaque programme. **Au total, 23 dépenses fiscales contribueraient à titre principal aux objectifs de la mission, pour un coût évalué à 2, 028 milliards d'euros.**

Compte tenu de l'importance de cette dépense, **vos rapporteurs spéciaux regrettent que le rapport annuel de performances n'évalue pas davantage l'impact des dispositifs les plus importants.**

**Les principales dépenses fiscales**

*(en millions d'euros)*

Programme	Coût		Nombre
	Prévision 2007	Exécution 2007	
Formations supérieures et recherche universitaire	nd	nd	1
Vie étudiante	200	186	3
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	916	1027	3
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources			
Recherche spatiale			
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions			
Recherche dans le domaine de l'énergie	nd	15	1
Recherche industrielle	685	800	14
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat			
Recherche duale			
Recherche culturelle et culture scientifique			
Enseignement supérieur et recherche agricole	nd	nd	1
<b>Total</b>	1801	2028	23

*Source : Commission des finances - à partir du rapport annuel de performances -annexe au projet de loi de règlement pour 2007*

## II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

### A. UN TAUX DE RENSEIGNEMENT APPELÉ À PROGRESSER

Les 12 programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ont, en 2007, totalisé 137 indicateurs. **62,7 % des indicateurs sont renseignés, ce qui laisse des marges de progression pour les prochains RAP.**

Le tableau ci-dessous indique le taux de renseignement pour chaque programme.

Programme	Indicateurs renseignés	Indicateurs partiellement renseignés	Indicateurs non renseignés	Nombre d'indicateurs
Formation supérieures et recherche universitaire	9 (27,2%)	17	7	33
Vie étudiante	5 (55,55 %)	2	2	9
Recherche scientifiques et pluridisciplinaires	20 (83,3 %)	2	2	24
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	4 (36,4 %)	7	0	11
Recherche spatiale	6 (60 %)	4	0	10
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	5 (100 %)	0	0	5
Recherche dans le domaine de l'énergie	7 (87,5 %)	0	1	8
Recherche industrielle	12 (80 %)		3	15
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	7 (100 %)	0	0	7
Recherche duale	1(20 %)	1	3	5
Recherche culturelle et culture scientifique	7 (100 %)	0	0	7
Enseignement supérieur et recherche agricoles	3 (100 %)	0	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>86 (62,7%)</b>	<b>33 (24,1 %)</b>	<b>18 (13,2%)</b>	<b>137</b>

Source : Commission des finances – à partir du rapport annuel de performances –annexe au projet de loi de règlement pour 2007.

### **B. L'EXÉCUTION 2007 : DES PROBLÈMES DE DISPONIBILITÉ DES INDICATEURS**

Vos rapporteurs spéciaux ont, lors de l'examen des différents programmes, noté de nombreuses lacunes concernant le renseignement de l'exécution 2007.

Ainsi, s'agissant du programme « **Formations supérieures et recherche universitaire** », qui compte 33 indicateurs, **16 indicateurs (soit 48,5 %) ne peuvent pas être comptés comme « renseignés » en l'absence d'exécution 2007**. Pour 6, d'entre eux, le rapport annuel de performances indique qu'il est impossible de disposer de ces données en année n+1.

De même, le programme « **Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources** » comprend 7 indicateurs, soit 63,6 % du total de ses indicateurs, dont la réalisation 2007 n'est pas indiquée. Ce taux est de 40 % pour le programme « **Recherche spatiale** » (4 indicateurs sur 10).

En outre, il convient de noter que le programme « **Recherche dans le domaine des risques et des pollutions** » connaît la même situation malgré un taux de renseignement en apparence de 100 % : en effet, **les taux indiqués**

**pour l'année 2007 concernent, dans trois cas sur cinq, les réalisations antérieures.**

A ce titre, vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient que le ministère chef de file de la mission, c'est-à-dire le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, **s'assure de la cohérence méthodologique des indicateurs des différents programmes, notamment quand ils ont vocation à être comparés.**

En effet, **les lacunes constatées sur l'exécution 2007 correspondent prioritairement aux indicateurs ayant vocation à évaluer la production scientifique des opérateurs des programmes**, c'est-à-dire des indicateurs identiques déclinés au sein de chaque programme lorsque cela est possible. Il s'agit notamment des indicateurs suivants : part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique française, européenne ou mondiale, reconnaissance scientifique des opérateurs du programme exprimée par l'indice de citation à deux ans des articles des opérateurs du programme, part des opérateurs du programme dans les brevets déposés à l'Institut national de la propriété industrielle ou à l'Office européen des brevets par des déposants français.

**S'agissant du programme « Formations supérieures et recherche universitaire », ces problèmes de disponibilité ne concernent pas seulement l'activité recherche mais également la formation** : ainsi en est-il de l'indicateur concernant l'insertion professionnelle (actualisé une fois tous les trois ans), du pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ...

**Si vos rapporteurs spéciaux comprennent les difficultés méthodologies, ils remarquent que les indicateurs prioritairement concernés correspondent au cœur de métier du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Ils s'interrogent sur les conséquences en termes de pilotage budgétaire de ce décalage entre la réalisation et la connaissance de la réalisation.**

Le ministère indique ainsi dans ses réponses au questionnaire de votre commission : *« A titre d'exemple, les indicateurs bibliométriques sont calculés à partir de la base ISI-Thomson qui livre ses données une fois par an au 1er trimestre de l'année. Ainsi, les données de l'année n font l'objet d'une livraison partielle au 1er trimestre de l'année n+1 et de la version complète au premier trimestre de l'année n+2. Le calcul de l'indicateur demande ensuite de 3 à 9 mois de travail de la part de l'OST, car il suppose d'abord le repérage dans la base par chaque opérateur de ses propres publications. L'indicateur renseigné en 2008 reflèterait ainsi les publications 2006 et au mieux l'effet des crédits 2004 ».*

**Vos rapporteurs notent toutefois les efforts entrepris par le ministère pour améliorer ces délais.** En effet, ce dernier indique *« Pour les indicateurs bibliométriques, l'OST a renégocié son contrat avec Thompson, de façon à disposer dès le 2e trimestre de l'année n+1 des données de base*

définitives de l'année n. A la demande du ministère, il réorganisera son cycle de production pour renseigner les valeurs définitives de l'année n dans le cadre du RAP de n+1 ».

### **C. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

#### **1. Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »**

**La qualité, la disponibilité de l'information et des évaluations de performance ont été un sujet de préoccupation cette année pour vos rapporteurs spéciaux.** En effet, ils ont étudié les possibilités de rénover le système d'allocation des moyens aux universités (système San Remo) sur la base de critères de performances tels qu'ils pouvaient être formulés au sein des PAP et RAP<sup>1</sup>. La question de la pertinence et de la réactivité des systèmes d'information a constitué un sujet de débat important.

**Ils se sont notamment aperçus que, dans une perspective de pilotage budgétaire, l'évaluation de la performance de l'activité de formation des établissements d'enseignement supérieur constituait un défi majeur compte tenu de la faiblesse des données actuelles.** S'agissant par exemple du taux d'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur, l'indicateur proposé par le projet annuel de performances et le rapport annuel de performances repose sur une enquête triennale auprès d'un échantillon d'étudiants. Cette méthodologie ne peut légitimement appuyer des décisions budgétaires.

**D'une manière générale, vos rapporteurs aimeraient connaître l'utilisation des rapports annuels de performance par les responsables de programmes dans le cadre de la préparation budgétaire d'une part, et dans leur gestion quotidienne d'autre part.**

#### **2. Programme « Vie étudiante »**

**Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner l'effort qui a été entrepris par le ministère concernant le paiement des bourses :** le pourcentage d'étudiants ayant reçu le 1<sup>er</sup> versement de leur bourse avant le 30 novembre est passé de 83,12 % en 2006 à 91,4 % en 2007, soit une progression nettement supérieure à la cible fixée (85 %). Cette amélioration a été le fruit de plusieurs facteurs dont la possibilité de mobiliser l'ensemble des moyens disponibles du programme via les mesures de fongibilité asymétrique.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 382 (207-2008), «Le financement des universités : pour un système de répartition des moyens à l'activité et à la performance », Philippe Adnot, Jean Léonce Dupont, Christian Gaudin, Serge Lagache, Gérard Longuet, Philippe Richert.

**S'agissant de l'offre de logements sociaux pour les étudiants boursiers, vos rapporteurs spéciaux notent que les progrès en apparence réalisés** (augmentation du nombre de place pour 100 étudiants boursiers, réduction du nombre d'académies ayant un nombre de places pour 100 boursiers inférieurs à 30.. .) **doivent être relativisés** par deux éléments : la diminution du nombre de boursiers en 2006-2007, le fait que l'amélioration ne concerne pas les académies les plus nécessiteuses : sur les 7 académies qui ont encore un taux de logement des étudiants boursiers inférieur à 30 %, 5 ont les effectifs les plus importants de boursiers sur critères sociaux.

Cet exemple souligne **l'importance des commentaires** qui accompagnent les résultats.

### **3. Programme « Recherche pluridisciplinaires et**

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent souligner les points suivants :

- **la nécessité absolue de disposer d'un indicateur évaluant la dépense fiscale liée au crédit d'impôt recherche.** Or l'indicateur envisagé initialement a été abandonné à l'occasion du PAP 2008 en raison d'une méthodologie trop complexe. Du fait de cet abandon, cette dépense fiscale n'est toujours pas évaluée alors même que son montant croît chaque année et est appelée à suivre ce rythme au regard de la réforme adoptée lors de la loi de finances pour 2008 (notamment déplafonnement du crédit d'impôt recherche). Il convient de rappeler que la **dépense fiscale, actuellement proche du milliard, pourrait doubler, voire tripler d'ici deux ou trois ans.** A ce titre, il conviendrait que les documents budgétaires indiquent les effets des différentes réformes votées ces dernières années ;

- **l'indicateur relatif à l'évaluation des laboratoires mériteraient d'être modifié dans un sens plus qualitatif,** en indiquant notamment la cotation des laboratoires (A+, A, B, C ou D).

### **4. Programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »**

Vos rapporteurs spéciaux notent l'amélioration des résultats, et en particulier le taux très satisfaisant de coordination des programmes européens

### **5. Programme « Recherche spatiale »**

Les résultats sont satisfaisants et illustrent la compétitivité de la France dans ce domaine. L'indicateur relatif au chiffre à l'exportation de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des cinq dernières années, disponible pour la première fois cette année, montre une **amélioration du positionnement de l'industrie française dans ce secteur puisque le taux**

est passé de 74 % en 2005 à 97 % en 2007, une augmentation supérieure à la cible envisagée.

En outre le succès commercial d'Arianespace tend à se confirmer puisque cette entreprise a pris 44,8 % du marché « ouvert » des lancements de satellites en 2007, contre 43 % en 2006. De plus, Ariane 5 a engendré un chiffre d'affaires rapporté à la masse total « *equivalent geostationary transfer orbit* » de 20.700 euros par kilogramme, en nette diminution de 7,6 % par rapport à 2006, la cible 2008 étant de 15.500 euros par kilogramme. Le plus grand nombre de lancements (6 en 2007) a notamment permis de diluer les coûts fixes et de retrouver une confiance des clients.

#### **6. Programme « Recherche dans le domaine des risques et pollutions »**

Le commentaire de l'indicateur relatif à la partition des activités Expertise et Recherche de l'IRSN suscite l'étonnement de vos rapporteurs spéciaux dans la mesure où la cible légitime est celle fixée par le projet annuel de performances. Dans cette perspective, le non-respect de la cible ne peut pas être justifié par le fait que le taux atteint respecte certaines prévisions.

#### **7. Programme « Recherche dans le domaine de l'énergie »**

Vos rapporteurs spéciaux soulignent la **qualité des commentaires qui accompagnent des indicateurs ayant dans leur majorité une forte dimension qualitative**, notamment s'agissant de la valorisation des brevets.

Ils s'interrogent toutefois sur une éventuelle contradiction entre les résultats de l'indicateur 2.1 (Mesure des transferts des technologies NTE auprès des industriels à partir des travaux du CEA et de l'IFP) qui montre que le CEA a en 2007 valorisé 5 brevets, contre 2,4 en 2006 (accords de licences d'exploitation ou de cession) et l'indicateur 4.1 (Mesure de la valorisation de programmes de recherche) qui indique que le CEA ne bénéficie d'aucun produit de redevances ou de licences sur les brevets déposés dans le domaine des NTE.

#### **8. Programme « Recherche industrielle »**

Vos rapporteurs spéciaux soulignent le positionnement particulier de ce programme au sein du cycle de recherche et développement au contact des entreprises innovantes. Les résultats restent satisfaisants malgré des évolutions non conformes aux cibles envisagées. Il convient de noter que l'objectif n° 1 « Contribuer à améliorer la compétitivité des entreprises par le développement des pôles de compétitivité » n'est pas évalué, les deux indicateurs proposés faisant l'objet d'une réflexion afin de mieux rendre compte de la politique menée.

### **9. Programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat »**

6 des 7 indicateurs du programme sont renseignés de manière complète, un indicateur affiche des réalisations sans aucune cible.

S'agissant des six indicateurs pour lesquels un objectif avait été déterminé, il convient de constater que :

**- seul l'indicateur relatif à l'effet de levier de l'aide publique a atteint sa cible ;**

**- trois indicateurs enregistrent des évolutions contraires à leur cible :** l'effet de levier des crédits incitatifs diminue tout comme la part des thématiques prioritaires dans l'effort financier ainsi que le nombre de publications par chercheur. **Ces résultats doivent être toutefois être nuancés.** Les deux premières variations s'expliquent d'une part, par le développement d'analyse sur des thèmes émergents peu connus des entreprises et d'autre part, par la prise en compte des nouvelles thématiques liées au « Grenelle de l'environnement ». **La sous-performance correspond en fait à une réactivité importante des opérateurs du programme.**

### **10. Programme « Recherche duale (civile et militaire) »**

Vos rapporteurs spéciaux notent que **l'évaluation de ce programme est malaisée** dans la mesure où 3 indicateurs sur 5 ne sont pas renseignés et ont été supprimés dans le PAP 2008. **Il faut regretter que les problèmes méthodologiques n'aient pas été soulignés plus tôt**, comme par exemple le caractère difficilement appréhendable de la notion de « dualité ».

### **11. Programme « Recherche culturelle et culture scientifique »**

**L'évaluation de ce programme est partielle** puisque qu'elle ne comprend pas le Palais de la Découverte. Cette lacune a été palliée à la demande de votre commission des finances, le projet annuel de performances pour 2008 intégrant l'établissement au sein des indicateurs.

### **12. Programme « Enseignement supérieur et recherche agricole »**

Il convient de noter que le taux d'insertion des diplômés du programme progresse, ce qui valide la qualité des formations dispensées par le ministère. L'augmentation des coûts des formations n'est pas anodine mais elle s'inscrit dans le cadre d'une politique de rationalisation et d'optimisation de l'offre d'enseignement.

**MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »  
ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »**

**MM. Thierry Foucaud et Bertrand Auban, rapporteurs spéciaux**

<b>PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	350
<b>I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »</b> .....	351
A. UNE EXÉCUTION 2007 MARQUÉE PAR QUELQUES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPRÉVUS .....	352
B. UN AFFAIBLISSEMENT DE LA TRÉSORERIE DES CAISSES DE RETRAITES .....	354
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »</b> .....	355

## PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) La subvention versée à la caisse de retraite du personnel de la RATP a été calculée dans la perspective de son adossement au régime général. Or l'opération n'a toujours pas eu lieu. En conséquence, 60 millions d'euros ont dû être versés à la CRRATP dans le cadre du décret d'avance du 25 octobre 2007.

Vos rapporteurs spéciaux demandent que des réponses soient apportées sur :

- le **chiffage de la soulte** qui serait versée à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;

- le **calendrier prévisionnel de l'adossement**, en soulignant qu'aucun crédit n'a été prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2008.

2) **Plusieurs régimes spéciaux subissent un affaiblissement de leur trésorerie** en raison du désengagement financier de l'Etat :

- le fonds de roulement de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) est à un niveau trop faible pour faire face aux imprévus de paiement ;

- la CRRATP a dû recourir à l'emprunt en raison de retards dans le paiement de sa subvention d'équilibre ;

- la dette de l'Etat à l'égard du régime de la SNCF s'élève à 240 millions d'euros.

3) **Le montant des subventions respectives des caisses de retraite de la SNCF et de la RATP n'est toujours pas identifié dans le rapport annuel de performances**, malgré les observations faites par vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen de la loi de règlement pour 2006 et la loi de finances pour 2008. La transparence des comptes publics doit suivre l'évolution des statuts de ces deux régimes, dorénavant constitués en caisses autonomes.

4) Le fonds de roulement, d'un montant de 1 milliard d'euros, du **compte spécial « Pensions »** a fait l'objet en 2007 d'un **prélèvement de 800 millions d'euros en raison d'un déficit d'exécution** dû à des recettes constatées inférieures aux prévisions.

5) S'appuyant, notamment, sur l'enquête réalisée par la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, vos rapporteurs spéciaux, dans leur rapport d'information n° 27 (2007-2008), se sont prononcés en faveur d'une **réforme d'urgence du service des pensions** et de la chaîne de traitement des dossiers en vue de la création du compte individuel retraite (CIR). Le suivi de leurs recommandations est inscrit au programme de contrôle de la commission.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » et l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au service des pensions au sein du compte spécial « Pension », institué par la LOLF, poursuivent un objectif principal et commun. Celui de liquider et de payer les retraites et les droits sociaux en application de la réglementation en vigueur.

Il en résulte que, dans l'une et l'autre mission, les gestionnaires de programme ne maîtrisent pas les principaux paramètres de la dépense (règles d'ouvertures des droits, démographie et ressources alternatives) et fixent comme principal objectif de leur gestion la maîtrise des coûts et la qualité du service rendu. S'agissant des régimes sociaux et de retraite, l'équilibre des caisses est assuré par une subvention de l'Etat au titre de la solidarité de la Nation à l'égard des régimes en déficit démographique (SNCF, établissement national des invalides de la marine) ou en voie d'extinction (mines, ORTF, SEITA).

En revanche, les pensions des fonctionnaires de l'Etat et de leurs ayants droit sont servies par un compte spécial, géré par le service des pensions, qui doit assurer l'équilibre des recettes, constituées par les cotisations salariales et les contributions employeurs de l'Etat et des organismes publics et semi-publics. Les coûts de gestion du service des pensions ne figurent pas dans le compte spécial et relèvent de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

## **I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »**

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est composée de trois programmes :

- le **programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, pour assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP, à hauteur de **3,2 milliards d'euros**, soit 64 % de l'ensemble des crédits de la mission ;
- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »** pour **718,6 millions d'euros**, soit 18 % ;
- le **programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »** qui regroupe également des régimes en voie d'extinction (Imprimerie nationale, les régies ferroviaires d'outre-mer et l'ORTF) pour un montant de **972,54 millions d'euros**, soit 24 %.

Vos rapporteurs spéciaux ne feront pas de commentaires sur la performance de la mission. Ils considèrent que **les indicateurs portent essentiellement sur des actes de gestion**, effectués par des caisses autonomes ou des opérateurs avec lesquels il conviendrait que l'administration établisse des conventions d'objectifs.

**A. UNE EXÉCUTION 2007 MARQUÉE PAR QUELQUES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPRÉVUS**

Pour des montants votés en loi de finances initiale de 4,981 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, la consommation des crédits » a légèrement dépassé la prévision et atteint 4,984 milliards d'euros en exécution 2007.

**Exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2007**

(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	3 289 936 911	3 372 357 981	3 371 307 874	102,5%	100,0%
Programme n°197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	718 600 000	652 670 000	652 670 000	90,8%	100,0%
Programme n°195 Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	972 540 000	961 040 000	960 445 600	98,8%	99,9%
<b>Total</b>	<b>4 981 076 911</b>	<b>4 986 067 981</b>	<b>4 984 423 474</b>	<b>100,1%</b>	<b>100,0%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

Les taux d'exécution de chaque programme, par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale, s'inscrivent dans la continuité des observations formulées par vos rapporteurs généraux lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006 et des projets de loi de finances pour 2007 et 2008. Ainsi, la sous-consommation du programme 197 traduit une sur-budgétisation récurrente de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

L'année 2007 a toutefois été marquée par des mouvements de crédits imprévus pour ce qui concerne la caisse de retraite de la RATP (CRRATP), devenue autonome le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**La subvention de la CRRATP avait été calculée dans la perspective de l'adossement du régime de retraite au régime général.** En raison de l'adoption de la norme comptable internationale IAS-IFRS, les

engagements de retraites, évalués à 21 milliards d'euros, devaient être extraits des comptes de la RATP. En conséquence, la CRRATP a été constituée afin de gérer les retraites des personnels sous la tutelle conjointe des ministères chargés du budget, des transports et de la sécurité sociale. L'enjeu de l'adossement était de minimiser le poids de la subvention d'équilibre de l'Etat aux seules prestations plus favorables que celles du régime général, moyennant le versement d'une soulte à la caisse nationale d'assurance vieillesse. Or, les négociations avec la CNAV n'ont pas abouties et l'opération demeure dans l'attente d'un chiffrage plus précis du montant de la soulte<sup>1</sup> et d'une décision de la Commission européenne la qualification d'aide publique de ce versement.

Les mouvements de crédits sur l'exercice 2007 se sont répartis comme suit :

- une **ouverture de crédits de 60 millions d'euros<sup>2</sup> au profit de la CRRATP** pour compenser l'absence d'économie escomptée de l'adossement. Un surcoût a été également occasionné par des départs à la retraite, plus importants que prévus, anticipés par certains personnels en prévision de la réforme des régimes spéciaux ;

- des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative de **9,6 millions d'euros pour la mise en œuvre du régime de fin d'activité du secteur routier géré par le FONGECA** et **12 millions d'euros au profit des charges de retraite de la SNCF** en régularisation d'une compensation inter-régimes ;

- des **annulations de crédits de 65,93 millions d'euros sur la subvention de l'ENIM**, dont 35 millions d'euros destinés à compenser l'ouverture de crédits supplémentaire décidée en faveur de la CRRATP ;

- des **annulations de crédits de 11,5 millions d'euros sur le programme 195**, supportés essentiellement par la caisse de retraite de la SEITA, dont 10 millions d'euros en compensation de l'ouverture de crédits consentie à la CRRATP.

Même si l'ensemble de ces ajustements demeure modeste au regard du budget global de la mission, vos rapporteurs spéciaux regrettent que le rapport annuel de performances n'apporte pas de développement sur les causes de ces mouvements.

De plus, ils réitèrent leur demande tendant à faire apparaître dans les documents budgétaires le montant exact des subventions versées aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP. Pour apprécier le contenu de l'enveloppe globale de 3,2 milliards d'euros affectée à l'action « Régimes de retraite des transports terrestre », vos rapporteurs spéciaux ont obtenu auprès

---

<sup>1</sup> Sur la base du droit existant en 2004, le montant de la soulte était évalué entre 500 et 800 millions d'euros. Un nouveau chiffrage doit être déterminé en tenant compte de la réforme des régimes spéciaux qui doit se mettre en place progressivement à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008.

<sup>2</sup> Décret d'avance du 25 octobre 2007

de la CRRATP le montant de la subvention versée, soit 414 millions d'euros, et en ont donc déduit que la caisse de retraite de la SNCF avait perçu la différence, soit 2,85 milliards d'euros.

Alors que le programme 195 distingue les versements fait à chaque caisse de retraite dans des actions différentes, **l'absence d'information précise sur des dépenses de cet ordre, qui concerne des caisses de retraites autonomes de la SNCF et de la RATP, contrevient à la transparence des comptes publics et la bonne information du Parlement.**

#### ***B. UN AFFAIBLISSEMENT DE LA TRÉSORERIE DES CAISSES DE RETRAITES***

Nonobstant la réforme des régimes spéciaux et la réalisation encore à venir de l'adossement de la CRRATP au régime général, les perspectives d'évolutions démographiques devraient conduire l'ensemble des régimes vers une dégradation de leur équilibre financier. La Cour des comptes a relevé que l'Etat tendait vers le report du poids de ses engagements vers le régime général de sécurité sociale<sup>1</sup>.

Ainsi, depuis 2006, la branche maladie de l'ENIM est financée en partie par la CNAMTS (174 millions d'euros par ans) en contrepartie du transfert au régime général du produit d'une partie de la taxe sur les tabacs.

Plus généralement, **la trésorerie des principales caisses de retraites autonomes s'est fragilisée au cours de l'exercice 2007 :**

- les annulations de crédits opérées sur la subvention de l'ENIM ont conduit l'établissement à réduire son fonds de roulement pour assurer la continuité de ses prestations. Cette trésorerie s'élevait à 41 millions d'euros en 2007, soit à **un niveau insuffisant pour assurer un mois de prestation** (90 millions d'euros) ;

- la CRRATP, qui ne dispose pas de fonds de roulement, s'est retrouvée à plusieurs reprises en situation de découvert de trésorerie en 2007 par suite du décalage dans le temps des versements des acomptes mensuels de la subvention d'équilibre. Avec l'autorisation expresse de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale, la **CRRATP a dû recourir à l'emprunt** ;

- la caisse des mines a dû mobiliser ses actifs pour dégager 45 millions d'euros de plus-values sur cessions immobilières ;

- enfin, le montant des dettes de l'Etat à l'égard de la caisse de retraite de la SNCF s'est aggravé de 28,3 millions d'euros en 2007. Les sous-budgétisations peu importantes mais récurrentes, notées par la Cour des comptes, ont induit **une créance du régime de la SNCF sur l'Etat de 240 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> *Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2007, Cour des comptes, mai 2008.*

## II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

Les régimes des pensions servies dans le cadre du compte spécial « Pensions » sont répartis entre trois sections, chacune constitutive d'un programme :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** pour un montant de **42 milliards d'euros** ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** pour un montant de **1,7 milliard d'euros** ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** pour un montant de **2,9 milliards d'euros**.

Chaque section est gérée à l'équilibre, en recette et en dépenses, sous la responsabilité du chef du service des pensions pour les programmes 741 et 743. Le programme 742 est piloté par la direction du budget et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

L'exécution du compte fait apparaître **un solde négatif de 804 millions d'euros** entre les recettes constatées (45,67 milliards d'euros) et les crédits consommés (46,47 milliards d'euros). Les recettes ont été inférieures aux prévisions qui s'établissaient à 46,58 milliards d'euros.

La perte de recette a été enregistrée dans les comptes du programme 741 pour trois causes principales :

- le niveau globalement inférieur à la prévision de la contribution employeur des ministères ;

- la baisse de contribution aux charges de pensions de la Poste (- 734 millions d'euros)

- la réduction plus rapide que prévue de la masse salariale des fonctionnaires de France Télécom (- 117 millions d'euros).

Si la prévision de recette a été globalement inférieure aux prévisions issues de la loi de finances initiale, le niveau de consommation est resté dans les limites et à un niveau très proche des crédits votés (moins de 1 % d'écart).

**Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2007**

(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	42 098 208 548	41 898 208 548	40 992 063 504	41 798 622 066	99,29%	101,97%
Programme n° 742 Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 708 379 000	1 708 379 000	1 716 511 116	1 741 569 171	101,94%	101,46%
Programme n° 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 973 466 889	2 973 466 889	2 962 520 440	2 935 279 671	98,72%	99,08%
<b>Total</b>	<b>46 780 054 437</b>	<b>46 580 054 437</b>	<b>45 671 095 060</b>	<b>46 475 470 908</b>	<b>99,35%</b>	<b>101,76%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

**Le déficit d'exécution du compte spécial a été couvert par un prélèvement sur le fonds de roulement** de 1 milliard d'euros constitué dans le cadre de la loi de finances pour 2006 pour absorber les difficultés de trésorerie.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux considèrent que les indicateurs de performances relatifs à la gestion des pensions ne permettent pas de mesurer la performance du coût global de la gestion des pensions, notamment le coût d'une primo liquidation de pension, car le traitement des dossiers demeure partagé entre le service des pensions, les ministères employeurs et les centres régionaux des pensions.

Ils se sont prononcés en faveur d'une réforme d'urgence du service des pensions<sup>1</sup> et de la chaîne de traitement des dossiers, s'appuyant, notamment, sur les travaux menés par la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF.

Le suivi des recommandations tendant à la création d'une autorité fonctionnelle unique chargée du pilotage de la réforme des pensions et du compte individuel retraite (CIR) est inscrit au programme de contrôle de votre commission.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 27 (2007-2008) « La gestion des pensions de l'Etat : une réforme inaboutie à relancer d'urgence ».

**MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES » ET  
COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES »**

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**

<b>I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	359
A. UNE MISSION DONT VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL A PRÉCONISÉ LA SUPPRESSION POUR 2009.....	359
B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE FAUSSÉE PAR LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION .....	360
C. UNE PERFORMANCE MOYENNE AU REGARD DES PRÉVISIONS.....	362
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	365
A. UN COMPTE AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN 2007 .....	365
B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UN SOLDE DÉFICITAIRE .....	366
C. UNE PERFORMANCE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS .....	366

## I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

### A. UNE MISSION DONT VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL A PRÉCONISÉ LA SUPPRESSION POUR 2009

A l'occasion de l'examen du PLF pour 2008<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial a proposé de supprimer, dès 2009, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (« RCT »). Il convient de rappeler les considérations qui ont motivé cette proposition :

- **la mission « RCT » correspond en 2007 à une part mineure (15 %) des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ;**

- **l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits retracés par la mission ;**

- **l'évolution des indicateurs relatifs aux prélèvements sur recettes s'avère indépendante de l'action du responsable des programmes de la mission ;**

- **la fongibilité des crédits de la mission ne peut être que marginale**, le montant et la répartition des dotations étant, sauf exception, fixés par la loi ;

- **la LFI pour 2008 a encore réduit le périmètre de la mission**, en transférant les crédits de personnel et le plafond d'emplois à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », et en transformant en prélèvements sur recettes les dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions (respectivement la DDEC et DRES)<sup>2</sup>.

**Votre rapporteur spécial a proposé que les crédits correspondant à des actions pour lesquelles l'Etat dispose d'un pouvoir de décision (soit 570 millions d'euros en 2008) soient transférés au sein d'un programme unique.** Ce nouveau programme réunirait ainsi les crédits relatifs à la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et à la dotation de développement rural (DDR), les crédits finançant les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, et ceux de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Il pourrait être rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». **Les autres crédits, sur lesquels l'Etat ne dispose d'aucune marge de manœuvre, seraient transformés en prélèvements sur recettes.**

C'est au bénéfice de ces précisions que l'exécution en 2007 de la mission « RCT », retracée dans le RAP joint au présent projet de loi de règlement des comptes, sera analysée, ci-après, de la manière synthétique qui convient.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91, tome III, annexe 25 (2007-2008).

<sup>2</sup> En 2008, les crédits de la mission « RCT » (2,2 milliards d'euros) représentent seulement un peu plus de 3 % de l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales (plus de 70 milliards d'euros).

**B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE FAUSSÉE  
PAR LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION**

**L'exécution de la mission « RCT » en 2007 (CP)**

(en euros)

Programmes	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart
119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	664.613.318	663.747.458	- 865.860 (0,13 %)
120 « Concours financiers aux départements »	804.297.663	790.665.077	- 13.632.586 (1,69 %)
121 « Concours financiers aux régions »	1.461.224.769	1.458.432.363	- 2.792.406 (0,19 %)
122 « Concours spécifiques et administration »	426.755.412	379.294.729	- 47.460.683 (12,51 %)
<b>Total pour la mission</b>	<b>3.356.891.162</b>	<b>3.292.139.627</b>	<b>- 64.751.535</b> <b>(1,92 %)</b>

Source : RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de loi de règlement

• Comme en 2006, les particularités de la mission « RCT » ci-dessus évoquées expliquent une certaine confusion dans la régulation budgétaire mise en œuvre au cours de l'exercice 2007. En effet, cette régulation ne peut véritablement concerner les dotations dont le montant des mandatements résulte des obligations légales de l'Etat. De la sorte, seuls deux des quatre programmes de la mission sont visés par la régulation budgétaire :

- le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », mais uniquement pour la DGE des communes et la DDR, seules dotations pour lesquelles l'Etat dispose d'un pouvoir de décision<sup>1</sup> ;

- le programme « Concours spécifiques et administration », pour l'ensemble de ses crédits, mais ces derniers ne représentent qu'une part minoritaire de l'ensemble des crédits de la mission (en 2007, 11,5 %).

Ainsi, comme votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de le souligner<sup>2</sup>, les modalités retenues pour la mise en œuvre de la « réserve de précaution » dans le cadre de la mission « RCT », en tant qu'elles s'appliquent à des dépenses obligatoires, sont contestables. Elles le sont en partie dans le cas du programme « Concours

<sup>1</sup> Comme pour la plupart des autres dotations retracées par la mission « RCT », le taux de progression de la DGE des communes et celui de la DDR sont fixés par la loi. Toutefois, il s'agit de dotations pour l'attribution desquelles l'Etat dispose d'un pouvoir de décision.

<sup>2</sup> Cf. notamment la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget de 2006.

financiers aux communes et groupements de communes » ; elles le sont totalement en ce qui concerne les programmes « Concours financiers aux départements » et « Concours financiers aux régions ». Au surplus, la plupart des mises en réserves devant nécessairement être libérées, leur intérêt est sujet à caution.

**En 2007, seule n'a fait l'objet d'aucun dégel la « réserve de précaution » relative aux crédits de dépenses de personnel (titre 2) du programme « Concours spécifiques et administration » (10.000 euros).** Les autres mises en réserves initiales ont été dégelées au moment où ces crédits étaient nécessaires, à la date du 9 novembre 2007.

Le dégel a été intégral pour les programmes « Concours financiers aux communes et groupements de communes » et « Concours financiers aux départements ». Il a été partiel pour le programme « Concours financiers aux régions » (mais à hauteur de 98,4 %), et pour les crédits hors titre 2 du programme « Concours spécifiques et administration » (à hauteur de 56 %, soit 8,97 millions d'euros<sup>1</sup>).

**Hors titre 2, le gel définitif net** (après annulations en loi de finances rectificative), **a été de 1,04 million d'euros sur le programme « Concours financiers aux régions » et 6,51 millions d'euros sur le programme « Concours spécifiques et administration »**, soit un montant total de 7,55 millions d'euros pour l'ensemble de la mission « RCT ».

• Dans ce contexte, comme en 2006, **la fongibilité des crédits a souvent été utilisée, non pour opérer de véritables choix de gestion, mais pour pallier la contrainte de la mise en réserve**, en exploitant les différences de calendrier de versement des diverses dotations. C'est ainsi que :

- dans le cadre du programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », les préfets ont abondé l'enveloppe de la DGE des communes de 43 millions d'euros en CP, prélevés sur la DDR<sup>2</sup> ;

- dans le cadre du programme « Concours financiers aux départements », les crédits destinés aux aides à l'équipement ont été minorés de 2,7 millions d'euros en CP, réaffectés aux lignes de la DDEC (pour un

---

<sup>1</sup> Cette mesure a bénéficié aux concours de l'Etat aux bibliothèques municipales et départementales de prêts. Le non dégel partiel de la réserve du programme « Concours spécifiques et administration » a été supporté par les crédits d'aide aux communes en difficulté financière (dont la répartition intervient en fin d'exercice) et les crédits consacrés aux travaux divers d'intérêt local.

<sup>2</sup> Votre rapporteur spécial ayant exprimé le souhait que la fongibilité des crédits mise en œuvre en faveur de la DGE des communes à partir de la DDR ne conduise pas à méconnaître les règles d'indexation de cette dernière, le gouvernement, en 2007, avait indiqué que l'usage de cette fongibilité restait limité aux crédits risquant de ne pouvoir être consommés avant la fin de l'exercice. Le RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de la loi de règlement précise notamment que « cette fongibilité reste conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales, puisqu'elle n'intervient qu'après la définition et la délégation des enveloppes départementales calculées pour chacune de ces dotations ».

montant de 1,3 million d'euros) et de la DGD fluviale (pour 1,4 million d'euros).

S'agissant du programme « Concours spécifiques et administration », la fongibilité a permis de redéployer 1,8 million d'euros de CP de l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales » vers l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités locales », afin de « *maximiser leur consommation* » selon le RAP de la mission.

Par ailleurs, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, la Cour des comptes relève que « *la qualité du suivi de la consommation des crédits délégués apparaît en progrès par rapport à la situation relevée en 2006* ».

- En ce qui concerne les **dépenses de personnel** (exécutées à hauteur de **8,9 millions d'euros**), il convient de préciser que **l'effectif de référence de la DGCL était en 2007 de 173 ETPT**, soit une augmentation de 17 ETPT par rapport à l'effectif de référence de l'année 2006. Cette évolution résulte du **rattachement à la DGCL du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité**, réalisé à la faveur de l'extension du champ de compétence de ce service à l'ensemble du territoire métropolitain (transfert en provenance du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »).

En exécution, **néanmoins, l'effectif moyen annuel de la DGCL n'a compté que 165,8 ETPT**. L'écart avec l'effectif de référence (- 7,2 ETPT) est justifié, au sein du RAP de la mission, par « *la vacance frictionnelle subie en cours d'année* », liée aux délais recrutement ou à l'exercice de mobilités.

### **C. UNE PERFORMANCE MOYENNE AU REGARD DES PRÉVISIONS**

#### **La mesure de la performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**

En 2007, trois des quatre programmes de la mission « RCT » faisaient l'objet d'une mesure de la performance : le programme « **Concours financiers aux régions** » est dépourvu d'indicateur en ce domaine, la gestion des crédits qu'il retrace étant strictement dépendante des textes constitutionnels et législatifs applicables, dont le respect est le seul objectif qui puisse être assigné au responsable.

Il en va en réalité de largement même pour le programme « **Concours financiers aux départements** », raison pour laquelle la LFI pour 2008 a supprimé l'indicateur de performance jusqu'alors associé à ce programme.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, la Cour des comptes fait observer que les indicateurs associés au programme « **Concours financiers aux communes et groupements de communes** » ont été maintenus bien qu'ils encourent une critique semblable : le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans la fixation et le versement des crédits. La DGCL souhaite toutefois conserver ce dispositif dans une optique de pilotage des crédits délégués aux préfets.

Le bilan stratégique pour 2007 des programmes de la mission « RCT », envisagée d'une manière globale, s'avère seulement moyen : **sur 11 indicateurs, compte tenu des sous-indicateurs, la moitié exactement a été conforme aux prévisions inscrites en LFI**<sup>1</sup>.

**Le bilan stratégique de la mission « RCT » pour 2007**

<b>Programmes</b>	<b>Nombre d'indicateurs</b>	<b>Nombre d'indicateurs dont la réalisation a été au moins aussi favorable que la prévision en LFI</b>
119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	3	2
120 « Concours financiers aux départements »	1	0
121 « Concours financiers aux régions »	0 <sup>2</sup>	–
122 « Concours spécifiques et administration »	7	3,5
<b>Total pour la mission</b>	11	5,5

Source : RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de loi de règlement

• Comme pour l'exécution en 2006, **les bons résultats ont d'abord trait à la qualité de l'information publiée.**

D'une part, le nombre de **visites du site Internet de la DGCL** a été moins important que prévu (1,3 million de visites, au lieu de 2 millions estimées en LFI), et se révèle en baisse par rapport à 2006 (on avait alors décompté près de 2,2 millions de visites), mais le taux de visites supérieures à une minute, avec un résultat de 42,3 %, dépasse les attentes, qui avaient été fixées à 28 %.

D'autre part, bien que le nombre de **réponses aux pouvoirs publics** (2.229) ait été légèrement inférieur aux prévisions (2.500), il s'avère en forte hausse par rapport à 2006 (1.706 réponses avaient alors été enregistrées). En outre, la rapidité de réaction de la DGCL, en la matière, est avérée : prévu à hauteur de 40 % seulement, le taux de réponses aux pouvoirs publics (en particulier le Parlement, dans le cadre des questions écrites adressées aux ministres produites dans le délai d'un mois a été de 72 % ; inscrit en LFI à hauteur de 80 %, celui des réponses dans le délai de *trois* mois a en fait atteint 93 %.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial tient à souligner que, comme le RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2006, le RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de loi de règlement se révèle de bonne qualité : tous les indicateurs sont renseignés et les commentaires, de façon générale, sont pertinents et précis.

<sup>2</sup> Cf. encadré ci-dessus.

• Sur d'autres plans, **le bilan des indicateurs de rapidité associés à la mission « RCT » est moins favorable.**

En ce qui concerne la DGCL, le délai de **publication des textes réglementaires** relevant de sa responsabilité s'est amélioré. Encore de 7,5 mois en 2006, il a été ramené à 6,8 mois en 2007, sans atteindre, cependant, le maximum de 6 mois prévu en LFI.

S'agissant de la rapidité de **mise en œuvre des projets**, les prévisions ont été atteintes dans le cas de la DGE des communes et de la DDR (les réalisations sont effectuées en un an et sept ou huit mois, alors qu'un délai de moins de trois ans avait été fixé pour l'indicateur). Mais tel n'a pas été le cas pour les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, qui enregistrent un délai de réalisation de 3,3 ans, contre une prévision de 2,6 ans, seuls 87 % des opérations étant achevées dans le délai de cinq ans, contre une prévision de 99 %.

• **Quant à la gestion des dotations, les réalisations sont décevantes.**

Certes, les objectifs en termes de dates de **communication** des dotations sont atteints. Il en va de même pour l'objectif afférant au nombre des **rectifications** opérées en cours d'année (43, alors que la prévision était de moins de 200). Cependant :

- d'une part, alors que le montant moyen de ces rectifications devait rester inférieur à 30.000 euros, il s'est établi à plus de 145.000 euros ;

- d'autre part, 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 %** se révèle plus faible que le niveau prévu (65 %), en s'établissant à 53 % pour la DGE et 44 % pour la DDR. Ce second résultat constitue même une régression, par rapport à l'exécution en 2006. L'« effet de levier » des dotations, c'est-à-dire leur capacité à susciter d'autres financements, se montre donc décevant ;

- enfin, comme en 2006, le taux d'évolution des **investissements réalisés grâce à la DGE des départements** par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques a été nettement inférieur aux prévisions (- 3,52 %, au lieu de + 2,9 %). Il est vrai que ce résultat provient mécaniquement de l'augmentation du pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %, objectif poursuivi en vue d'éviter le « saupoudrage » des subventions de l'Etat. La contradiction en ce domaine a été levée, pour 2008, avec la suppression de l'indicateur associé au programme « Concours financiers aux départements ».

## II. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

### *A. UN COMPTE AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN 2007*

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (« ACT »), en 2007, a fait l'objet d'un rapport d'information de votre rapporteur spécial<sup>1</sup>, issu d'un contrôle mené en application de l'article 57 de la LOLF. Il convient ici de rappeler les **principales observations** portées dans ce cadre.

**Le compte « ACT » a été en excédent d'environ 500 millions d'euros par an en moyenne entre 1996 et 2006**, contre une prévision en LFI de l'ordre de 50 millions d'euros par an en moyenne. Cet excédent s'explique par l'**apurement progressif d'un stock de créances non recouvrées sur les exercices anciens** (antérieurs à l'exercice  $n - 1$ ), que le compte a recouvert progressivement chaque année (à hauteur de 2 milliards d'euros par an environ).

Ces recettes concernant les exercices anciens correspondent, pour 500 millions d'euros, à des admissions en non valeur, compensées par le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements » ; 1,5 milliard d'euros proviennent, pour l'essentiel, de recouvrements effectifs auprès du contribuable. **La sous-estimation, en prévision, du solde du compte d'avances provenait d'une sous-estimation des taux de recouvrement.** Au reste, les informations comptables comme le pilotage du compte sont apparus perfectibles à votre rapporteur spécial.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a établi qu'**en prenant en compte l'ensemble des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'Etat a été bénéficiaire net d'environ 1 milliard d'euros par an.** Certes, l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an en moyenne, a été surcompensé par le montant des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires : une fois corrigé de ces montants, il était déficitaire de plus de 2 milliards d'euros en moyenne depuis 2000, sans compter le coût pour l'Etat d'un « effet profil » à hauteur de quelques centaines de millions d'euros par an. Néanmoins, les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et non valeur, en moyenne de l'ordre de 2,5 milliards d'euros et 2 milliards d'euros respectivement, ont permis à l'Etat, alors que le coût réel de ces opérations est seulement de 1 milliard d'euros en moyenne, de faire en la matière un bénéfice de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 82 (2007-2008), novembre 2007.

## ***B. L'EXÉCUTION EN 2007 : UN SOLDE DÉFICITAIRE***

Dans son rapport d'information précité, votre rapporteur spécial avait noté que, du fait de **l'épuisement du stock des créances les plus anciennes à apurer** (le « stock » était de seulement 2,5 milliards d'euros en 2005), le solde du compte « ACT » devait cesser d'être excédentaire à court terme. De fait, alors que la LFI avait prévu ce solde à hauteur de 257,2 millions d'euros, **le compte a enregistré en 2007 un solde déficitaire de 452,8 millions d'euros.**

L'exécution budgétaire de la mission correspondante reflète le déséquilibre propre à son architecture en deux programmes, dont l'un (n° 833) retrace l'ensemble des « avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » tandis que l'autre (n° 822) est relatif aux autres « avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie ».

Ainsi, en 2007, aucun crédit n'a été consommé par le programme « Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie », les collectivités n'ayant pas fait de demande d'avance. En conséquence, **le programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » a concentré la totalité des dépenses de la mission, soit 76,978 milliards d'euros en AE et 76,992 milliards d'euros en CP.**

Il convient de préciser que les avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), retracées par la seconde action de ce programme, ont représenté 6,4 % des crédits (4,940 milliards d'euros en AE et 4,944 milliards d'euros en CP).

## ***C. UNE PERFORMANCE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS***

### **La mesure de la performance de la mission « Avances aux collectivités territoriales »**

Sur les deux programmes de la mission correspondant au compte « ACT », seul dispose d'une mesure de la performance le programme 833, « **Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes** », auquel correspond la quasi-totalité voire, comme en 2007, l'intégralité des crédits retracés par la mission.

Eu égard à sa spécificité, le programme 832, « **Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie** », est dépourvu d'objectif et d'indicateur en ce domaine.

En 2007, sur quatre indicateurs de performance associés à la mission « ACT » à travers le seul programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes », **aucune des valeurs inscrites en LFI n'a été atteinte, même si certaines ont été approchées.**

- **Le pourcentage des opérations de versement d'avances aux collectivités territoriales réalisées par le comptable à la date prévue**, qui devait atteindre 100 %, s'est effectivement établi à **99,58 %**, alors que les 100 % avaient été atteints en 2006. Le RAP de la mission annexé au présent projet de loi de règlement précise que le taux de retard de 0,42 % se rapporte à cinq trésoreries sur cent.

- **Le pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue en ce qui concerne les avances mensuelles aux départements**, qui devait également atteindre 100 %, est resté au niveau de **94,8 %**. Selon le RAP précité, cette situation tient au caractère nouveau des procédures : « *la contrainte pour les comptables du versement à date fixe, le 20 du mois, pour la TIPP, n'a été mise en place qu'à compter de la gestion 2007 [...]. Ce pourcentage devrait donc être amélioré pour la gestion 2008* ».

- **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 100 %, s'est établi à hauteur de **95,8 %**. Du moins, ce résultat représente un progrès par rapport à l'exécution en 2006 (79,2 %). Le RAP indique que la défaillance dans la célérité de l'apurement a été le fait de cinq trésoreries sur cent.

- **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 **17,8 millions d'euros**. Là encore, il s'agit tout de même d'une amélioration par rapport au résultat constaté en 2006 (120 millions d'euros). Le RAP précise que cet écart représente 0,02 % du montant total des avances versées au titre de 2007, alors qu'en 2006 il s'élevait à 0,2 % des avances versées ; il correspond aux émissions de rôles d'imposition intervenues le 31 décembre de l'année, dont l'anticipation relève d'une estimation.

## **MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »**

**Mme Marie-France Beaufls, rapporteure spéciale**

<b>I. RAPPEL DES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION</b> .....	369
A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « ATYPIQUE » .....	369
B. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN VOLUME DE CRÉDITS.....	369
<b>II. DES DÉPENSES SOUS-ÉVALUÉES ET EN CONSTANTE AUGMENTATION</b> .....	370
A. UNE SOUS-ÉVALUATION QUI INTERROGE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION INITIALE .....	370
1. Une sous-évaluation de 4,5 milliards d'euros .....	370
2. Une interrogation quant à la qualité de la prévision initiale.....	370
B. UN DYNAMISME DES DÉPENSES QUI APPELLE À UNE MEILLEURE MAÎTRISE .....	371
1. Des dépenses en constante augmentation .....	371
2. La nécessité d'une meilleure maîtrise .....	372
<b>III. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILES</b> .....	373
A. DES CRITIQUES PLUSIEURS FOIS FORMULÉES : UNE MISSION SANS RAISON D'ÊTRE ET UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INSUFFISANT.....	374
1. Un découpage artificiel de la mission et des programmes .....	374
2. Une mesure insuffisante de la performance.....	375
B. LES PREMIÈRES ANALYSES DU GROUPE DE TRAVAIL « AD HOC » REJOignent LES PRÉCONISATION DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....	376
1. Rappel des préconisations de votre rapporteure spéciale.....	376
2. Les premières orientations du groupe de travail "ad hoc".....	377

## I. RAPPEL DES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

### A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « ATYPIQUE »

La mission « Remboursements et dégrèvements » présente un caractère « atypique », dans la mesure où elle retrace, à travers ses deux programmes, des dépenses résultant de l'application de règles fiscales qui doivent conduire à mettre en œuvre des dégrèvements d'impôts, des remboursements ou des restitutions de crédits d'impôt ; des compensations prévues par des conventions fiscales internationales ; et diverses opérations comptables liées aux remises gracieuses, aux annulations, admissions en non-valeur de recettes ou remises de débits.

Cette mission regroupe ainsi, pour plus de deux tiers de ses crédits, des **dépenses « techniques »**, liées notamment aux modalités de recouvrement de l'impôt – remboursements d'excédents de versements de TVA, restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés, pour l'essentiel. Le tiers restant des crédits retracés par la mission correspond à des **dispositifs fiscaux mis en place pour servir une politique publique donnée**. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits d'impôts d'Etat ou de dégrèvements d'impôts locaux.

La mission « Remboursements et dégrèvements » comporte une autre spécificité : elle regroupe des **crédits évaluatifs**. En effet, comme le précise 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.* »

### B. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ETAT EN VOLUME DE CRÉDITS

La mission « Remboursements et dégrèvements » constitue la plus importante mission du budget de l'Etat en termes de volume de crédits. Pour l'année 2007, le rapport annuel de performances (RAP) annexé au présent projet de loi de règlement des comptes fait ainsi état d'une consommation de **80,99 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), répartis comme suit :

- **67,5 milliards d'euros** au titre des **remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat**, retracés dans le programme 200 ;

- **13,49 milliards d'euros** au titre des **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux**, retracés dans le programme 201.

## II. DES DÉPENSES SOUS-ÉVALUÉES ET EN CONSTANTE AUGMENTATION

### A. UNE SOUS-ÉVALUATION QUI INTERROGE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION INITIALE

#### 1. Une sous-évaluation de 4,5 milliards d'euros

Comme en 2006, l'exécution de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2007 se caractérise par une **sous-évaluation globale de la dotation initiale** de crédits, à hauteur de 4,5 milliards d'euros, soit **5,9 %** des crédits votés en loi de finances initiale.

Données générales sur l'exécution en 2007 de la mission « Remboursements et dégrèvements »

*(en euros)*

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2007	Crédits consommés en exécution 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2006
	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Programme 200 : remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	62.372.000.000	67.508.949.624	+ 5.136.949.624 (+ 8,2 %)	+ 4.448.011.844 (+ 8,1 %)
Programme 201 : remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	14.088.000.000	13.490.466.272	- 597.533.728 (- 4,2 %)	- 747.296.327 (- 5,5 %)
Total	76.460.000.000	80.999.415.896	+ 4.539.415.896 (+ 5,9 %)	+ 3.700.715.517 (+ 5,4 %)

Source : rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés au projet de loi de règlement pour 2006 et au présent projet de loi de règlement

Cette sous-estimation s'explique par la **sous-évaluation, de l'ordre de 8,2 %, des crédits retracés par le programme 200** relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, alors que les crédits retracés au sein du programme 201, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, ont au contraire été sur-évalués, de 4,2 %.

#### 2. Une interrogation quant à la qualité de la prévision initiale

La sous-évaluation concerne essentiellement **les dépenses liées à la prime pour l'emploi** (20,8 % de la dotation initiale) et **les restitutions d'impôts sur les sociétés** (30,2 % des crédits inscrits en loi de finances initiale).

S'agissant des **restitutions d'excédents de versements de TVA**, si l'écart entre la prévision et la réalisation de ces dépenses ne représente que 2,7 % de la programmation initiale, il correspond néanmoins à un montant de 1,11 milliard d'euros.

**Données générales sur l'exécution du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat**

*(en euros)*

Actions	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2007	Crédits consommés en exécution 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2006
	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 1 : prime pour l'emploi	3.283.000.000	3.967.375.222	+ 684.375.222 (+ 20,8 %)	+ 275.600.214 (+ 11,4 %)
Action 2 : impôt sur le revenu	2.200.000.000	2.304.392.225	+ 104.392.225 (+ 4,7 %)	+ 30.781.129 (+ 1,4 %)
Action 3 : impôt sur les sociétés	9.300.000.000	12.109.101.011	+ 2.809.101.011 (+ 30,2 %)	+ 2.385.690.251 (+ 33,9 %)
Action 4 : taxe sur la valeur ajoutée	41.300.000.000	42.412.580.526	+ 1.112.580.526 (+ 2,7 %)	+ 2.242.918.928 (+ 6,1 %)
Action 5 : autres produits directs, indirects et divers	6.289.000.000	6.715.500.640	+ 426.500.640 (+ 6,8 %)	- 486.978.678 (+ 7,5 %)
Total du programme 200	62.372.000.000	67.508.949.624	+ 5.136.949.624 (+ 8,2 %)	+ 4.448.011.844 (+ 8,1 %)

Source : d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés aux projets de loi de règlement pour 2006 et 2007

Sans méconnaître le caractère évaluatif des crédits votés au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », non plus que les difficultés d'évaluation de ces dépenses en raison de leur forte sensibilité à la conjoncture économique et aux arbitrages fiscaux effectués par les agents économiques, **votre rapporteure spéciale s'interroge, comme la Cour des comptes<sup>1</sup>, sur la qualité de la prévision initiale** des crédits de cette mission.

**B. UN DYNAMISME DES DÉPENSES QUI APPELLE À UNE MEILLEURE MAÎTRISE**

**1. Des dépenses en constante augmentation**

Par rapport à l'exécution pour 2006, **les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts ont augmenté de 12 % en 2007**, passant de 72,24 milliards d'euros en AE et en CP à 80,99 milliards d'euros en AE et en CP, alors que la dotation votée en loi de finances initiale représentait elle-même une hausse de plus de 11 % par rapport au montant total des crédits votés en loi de finances initiale pour 2006. Pour 2008, la

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007.

dotation initiale s'élève à 83,22 milliards d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 8,8 % par rapport à son niveau de 2007.

**Evolution des crédits retracés dans la mission « Remboursements et dégrèvements »**

(en milliards d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2006	Exécution 2006	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2007	Exécution 2007	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2008
	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Programme 200 : remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	55,048	59,496	62,372	67,508	67,186
Programme 201 : remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13,490	12,742	14,088	13,490	16,030
<b>Total</b>	<b>68,538</b>	<b>72,238</b>	<b>76,46</b>	<b>80,998</b>	<b>83,216</b>

Source : rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés au projet de loi de règlement pour 2006 et au présent projet de loi de règlement, projet annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Cette forte augmentation des dépenses retracées par la mission « Remboursements et dégrèvements » s'explique par **la création ou l'aménagement continu de dispositifs fiscaux**, soit principalement, en ce qui concerne l'année 2007, le crédit d'impôt recherche, la prime pour l'emploi et le « bouclier fiscal ».

**2. La nécessité d'une meilleure maîtrise**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteure spéciale, qui soulignait déjà le fort dynamisme des dépenses retracées par la mission « Remboursements et dégrèvements », a préconisé **l'intégration, dans la norme de dépense, des crédits destinés au financement de dispositifs fiscaux servant une politique publique donnée**, dans la mesure où, contrairement aux dépenses « techniques » retracées dans la mission, ces derniers constituent de véritables dépenses budgétaires<sup>1</sup>.

Votre rapporteure spéciale a entendu les arguments développés par la direction du budget et la direction générale des finances publiques plaidant, au contraire, pour l'exclusion de ces dépenses de la norme de dépense. La nature évaluative et la difficulté de chiffrage des dépenses fiscales « induiraient des

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91, tome III, annexe 26 (2007-2008).

*décisions erronées sur les crédits budgétaires (laxistes ou inutilement sévères) »<sup>1</sup>. Votre rapporteure spéciale tient, néanmoins, à rappeler que d'autres dépenses, notamment dans le domaine social, se caractérisent par leur difficile prévision et, par conséquent, une maîtrise malaisée.*

Elle se félicite néanmoins de la réflexion menée par la direction du budget et la direction générale des finances publiques en vue d'**améliorer l'appréciation des dépenses fiscales**. Les pistes de cette réflexion portent principalement sur le vote d'un article récapitulatif annuel en loi de finances, la limitation dans le temps des dépenses fiscales, et la mise en place d'une norme contraignante spécifique de la dépense fiscale.

### **III. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILES**

Les difficultés soulevées par l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements », ainsi que les faiblesses du dispositif de performance qui lui est rattaché, ont fait l'objet, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, d'une **réflexion approfondie** de votre commission des finances (*cf. encadré ci-après*).

Ces travaux se sont traduits, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, par le dépôt de trois amendements « d'appel », destinés à nourrir le débat et à inviter le gouvernement à réfléchir à une refonte de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Ces initiatives ont amené **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a prendre l'engagement, lors du débat sur le PLF pour 2008, de mener les travaux préparatoires à cette réforme.**

La **première réunion** du groupe de travail constitué à cet effet - auquel sont associés votre rapporteure spéciale et notre collègue député, Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale -, s'est tenue le 18 juin 2008. **Ses travaux pourraient aboutir pour l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2009.**

---

<sup>1</sup> Réunion du 18 juin 2008 du groupe de travail ad hoc constitué en vue de la réforme de la mission « Remboursements et dégrèvements », réunissant votre rapporteure spéciale, notre collègue député Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les représentants du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la direction du budget et la direction générale des finances publiques.

**Chronologie des travaux menés par votre commission des finances à l'initiative de votre rapporteure spéciale**

- Mise en évidence, par votre rapporteure spéciale, du manque de pertinence du périmètre et de l'architecture de la mission, ainsi que des faiblesses de son dispositif de performance, dès l'examen des projets de loi de finances pour 2006 et 2007<sup>1</sup> ;

- Saisine de la Cour des comptes, au mois d'octobre 2006, d'une demande d'enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts, en application de l'article 58-2 ° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;

- Organisation d'une **audition pour « suite à donner »** à cette enquête, le 3 octobre 2007, mettant en présence les magistrats de la première chambre de la Cour des comptes, les représentants de la direction du budget, de la direction générale des impôts (DGI), de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ces travaux ont donné lieu à un **rapport d'information de votre rapporteure spéciale**<sup>2</sup> ;

- Dépôt, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, de **trois amendements « d'appel » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008**<sup>3</sup>. A la suite du débat en séance publique, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, s'est engagé à réunir un groupe de travail *ad hoc* destiné à proposer des pistes de réforme de la mission « Remboursements et dégrèvements » ;

- **Première réunion du groupe de travail *ad hoc*, le 18 juin 2008**, en présence de votre rapporteure spéciale, de notre collègue député, Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, des représentants du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques.

***A. DES CRITIQUES PLUSIEURS FOIS FORMULÉES : UNE MISSION SANS RAISON D'ÊTRE ET UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INSUFFISANT***

**1. Un découpage artificiel de la mission et des programmes**

Comme l'a souligné à de nombreuses reprises votre rapporteure spéciale, la mission « Remboursements et dégrèvements » n'a pas, en tant que telle, de raison d'être. En effet, les crédits retracés par cette mission correspondent à des **dépenses diverses**, liées soit aux modalités de recouvrement de l'impôt – les « dépenses techniques » –, soit à des dispositifs fiscaux destinés à servir des politiques publiques données. Il s'agit, dans ce dernier cas, principalement des crédits d'impôts. Le périmètre de la mission ne répond donc pas à l'esprit de la LOLF, laquelle vise à réunir les crédits budgétaires par finalité et non par nature de dépenses.

<sup>1</sup> *Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24 ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 24.*

<sup>2</sup> *Rapport d'information n° 8 (2007-2008).*

<sup>3</sup> *Rapport spécial n° 91, tome III, annexe 26.*

Quant au découpage de la mission en deux programmes (le programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, et le programme 201 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux), il ne correspond pas davantage à la logique de la LOLF que le périmètre de la mission. Le critère de regroupement des crédits, en effet, est la collectivité bénéficiaire du produit des impôts, et non la destination de la dépense.

## 2. Une mesure insuffisante de la performance

Rejoignant, en grande partie, les observations récurrentes de votre rapporteure spéciale sur les limites du dispositif de performance rattaché à la mission « Remboursements et dégrèvements », la Cour des comptes, dans son enquête précitée, appelait à une amélioration « *sans plus tarder* » de celui-ci, indiquant que « *la nature évaluative des crédits n'exonère pas l'administration de l'obligation de mettre en place un dispositif consistant d'objectifs et d'indicateurs* ».

Les principaux griefs formulés à l'égard de la mesure de la performance peuvent ici être rappelés :

- **la performance de la mission « Remboursements et dégrèvements » n'est mesurée qu'à travers la qualité de service rendu aux usagers.** Or cette mesure est elle-même insuffisante : un objectif unique et identique, visant à « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* », couvre l'ensemble de la mission et ne s'appuie que sur quatre indicateurs, tous axés sur la rapidité des remboursements ;

- **les indicateurs ne couvrent qu'une partie des dépenses que retrace la mission.** Ainsi, en ce qui concerne le programme 200, relatif aux impôts d'Etat, les versements de la prime pour l'emploi et les opérations relatives à l'action 5 du programme (« Autres produits directs, indirects et divers ») se trouvent écartés de la mesure de la performance, soit près de 16 % des crédits du programme. Quant à l'indicateur unique du programme 201, relatif aux impôts locaux, il ne porte que sur la taxe d'habitation, ne couvrant qu'environ 22 % des crédits du programme ;

- **le rattachement des moyens de la mission à un programme extérieur,** le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », qui relève de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », empêche une mesure de l'efficacité ;

- les cibles de performance fixées pour 2007, comme lors de l'exécution en 2006, ont toutes été dépassées, mais elles reflètent davantage **le manque de pertinence de ces indicateurs, ainsi que le caractère peu ambitieux des cibles retenues** (toutes inférieures aux réalisations enregistrées en 2005 et 2006) que la pleine réalisation de la notion de performance attachée à la LOLF.

**Les indicateurs de la mission « Remboursements et dégrèvements » : des valeurs cibles moins ambitieuses que les résultats déjà atteints**

<b>2005 Réalisation</b>	<b>2006 Réalisation</b>	<b>2007 Prévision PAP 2007</b>	<b>2007 Prévision mi 2007</b>	<b>2007 Réalisation</b>	<b>2008 Cible</b>
Indicateur 1.1 : « 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 »					
83,9 %	89,5 %	<b>80 %</b>	80 %	<b>90,7%</b>	80 %
Indicateur 1.2 : « Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois »					
95 %	95,4 %	<b>93,1 %</b>	93,3 %	<b>95,3 %</b>	93,5%
Indicateur 1.1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois					
96,1 %	96,3 %	<b>94,5 %</b>	94,3 %	<b>96,7 %</b>	94,9 %

*Source : rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexé au projet de loi de règlement pour 2007*

**B. LES PREMIÈRES ANALYSES DU GROUPE DE TRAVAIL « AD HOC » REJOIGNENT LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUSE SPÉCIALE**

**1. Rappel des préconisations de votre rapporteure spéciale**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteure spéciale avait préconisé, **s'agissant du périmètre et de l'architecture de la mission** « Remboursements et dégrèvements » :

- d'exclure de la mission les crédits destinés au financement de la prime pour l'emploi et du crédit d'impôt recherche, et de les rattacher aux missions budgétaires qui correspondent à la politique publique qu'ils sont destinés à servir, respectivement la mission « Travail et emploi » et la mission « Enseignement supérieur et recherche » ;

- d'introduire un programme spécifique retraçant les remboursements de crédits de TVA ;

- d'affiner le découpage de l'action 5, « Autres produits directs, indirects et divers », du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements impôts d'Etat ;

- de rattacher le programme 201, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

**En ce qui concerne le dispositif de performance**, votre rapporteure spéciale avait proposé :

- de couvrir une partie plus importante des dépenses de la mission, et de compléter l'objectif de rapidité des remboursements par un objectif centré sur la fiabilité et la régularité des opérations ;
- de tendre à la mesure de l'efficience, grâce à la mise en place d'outils adéquats, notamment de comptabilité analytique ;
- de mesurer l'efficacité socio-économique des dégrèvements et remboursements qui relèvent de politiques publiques spécifiques.

## **2. Les premières orientations du groupe de travail *ad hoc***

Lors de sa première réunion, précitée, du 18 juin 2008, le groupe de travail constitué en vue de réformer l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements », et d'améliorer son dispositif de performance, a dégagé ses premières analyses de la situation. De ces travaux, il ressort :

- s'agissant de l'architecture de la mission, un souhait de voir **distinguer, au sein du programme 200, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts, d'une part, les dépenses techniques, et d'autre part, les dépenses liées aux dispositifs fiscaux destinés à servir une politique publique donnée**. La mesure permettrait d'améliorer la lisibilité de la mission et, plus particulièrement, d'éviter « l'effet d'écrasement » des remboursements de crédits de TVA ;

- s'agissant du dispositif de performance, de **développer l'évaluation de l'efficacité socio-économique des dépenses fiscales** – dont les remboursements d'impôts représentent une partie – au sein des projets et rapports annuels de performance.

**Sans préjuger des conclusions finales du groupe de travail, votre rapporteure spéciale se félicite de ces réflexions sur deux questions essentielles, dont l'enjeu est à l'évidence l'efficacité du contrôle parlementaire** : la lisibilité des crédits retracés au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements » d'une part, et le renforcement de l'évaluation et de la mesure de la performance des dépenses fiscales d'autre part.

## MISSION « SANTÉ »

### M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	379
A. UN FORT TAUX GLOBAL D'EXÉCUTION DES CRÉDITS.....	379
1. 94,3 % des crédits de paiement ont été consommés .....	379
2. Le regroupement des crédits de personnel au sein d'un programme support unique n'a pas totalement atteint ses objectifs.....	380
B. LES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	380
1. La réserve de précaution mise en œuvre en début d'année a été totalement annulée pour deux programmes sur trois .....	380
2. Différents mouvements sont intervenus en cours d'exercice .....	381
3. Le solde de gestion s'est amélioré.....	382
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	382
A. SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION .....	382
1. Un bilan en demi-teinte pour les crédits destinés à la lutte contre le cancer .....	382
2. Une sous-consommation également observée pour d'autres dispositifs de santé publique.....	384
3. L'INPES : la forte diminution du fonds de roulement s'est muée en légère croissance .....	385
B. OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS.....	385
1. La formation médicale : une dépense chroniquement « insoutenable » .....	385
2. Le pilotage hospitalier : mise en place des agences régionales de santé et rationalisation des systèmes d'information .....	386
3. Autres remarques .....	387
C. DROGUE ET TOXICOMANIE.....	388

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### A. UN FORT TAUX GLOBAL D'EXÉCUTION DES CRÉDITS

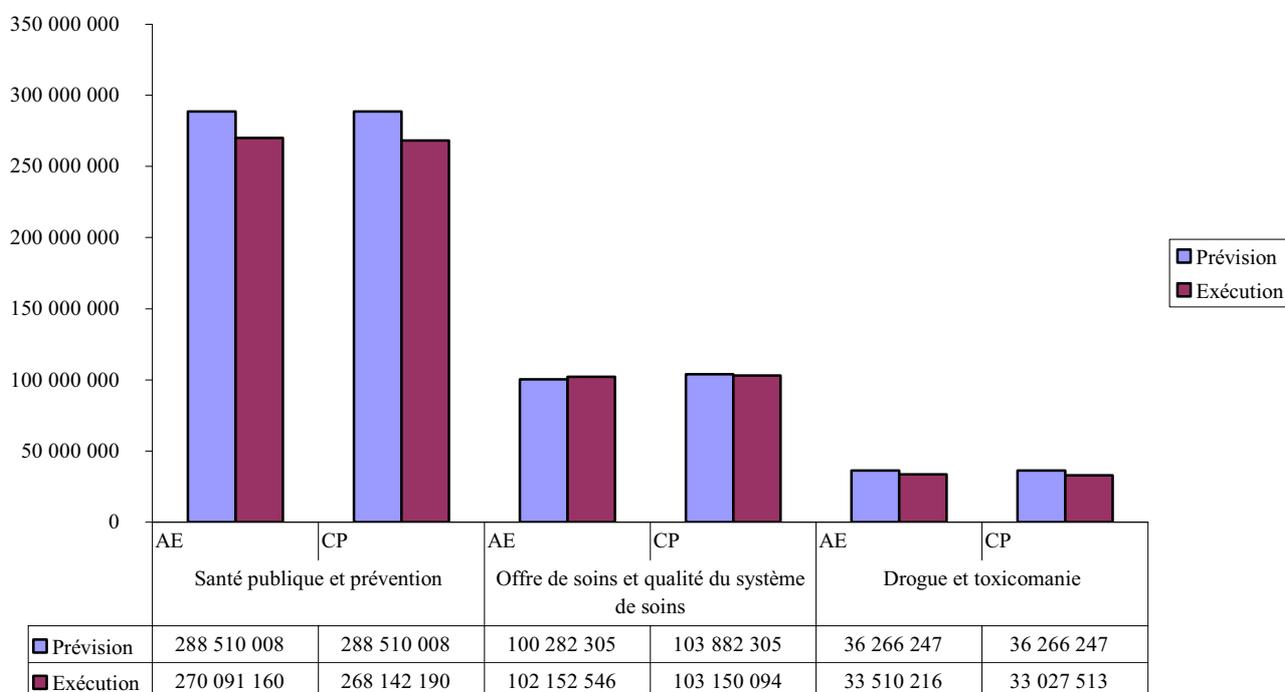
#### 1. 94,3 % des crédits de paiement ont été consommés

La mission « Santé », dotée en loi de finances pour 2007 de 425,06 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 428,66 millions d'euros en crédits de paiement (CP), comprend trois programmes :

- Santé publique et prévention ;
- Offre de soins et qualité du système de soins ;
- Drogue et toxicomanie.

L'exécution 2007 s'est traduite par une **consommation globale assez importante** : 95,5 des AE et 94,3 % des CP inscrits en loi de finances initiale ont été consommés. Le graphique qui suit précise cette exécution par programme :

**Comparaison des crédits inscrits en loi de finances pour 2007 et des crédits effectivement consommés**



Source : d'après le rapport annuel de performances « Santé » pour 2007

Il en ressort notamment une **très forte exécution du programme « Offre de soins et qualité du système de soins »**, puisque les AE consommées se sont révélées un peu supérieures aux AE inscrites en loi de finances initiale.

## **2. Le regroupement des crédits de personnel au sein d'un programme support unique n'a pas totalement atteint ses objectifs**

Il convient de rappeler que **la mission « Santé » ne comprend pas de crédits de personnels**, ceux-ci étant inscrits sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », rattaché à la mission « Solidarité et intégration ». Ce regroupement des fonctions supports au sein d'un programme unique devait permettre une meilleure gestion des moyens de fonctionnement du ministère.

Dans son rapport relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministère de la santé et des solidarités relève que *« cette démarche initiale s'est toutefois heurtée, dans son application, aux choix arrêtés pour la cartographie du programme, dans la mesure où la répartition des moyens du programme entre cinq budgets opérationnels (non compris le BOP défenseur des enfants) conduit à un fléchage de la dépense, et réduit la portée des orientations du ministère en matière de budgétisation »*.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que l'examen du présent projet de loi de règlement des comptes permette à la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative de **préciser les conséquences qu'elle entend tirer de cette observation**, et ce d'autant plus que l'architecture ministérielle a depuis lors évolué.

### **B. LES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE**

#### **1. La réserve de précaution mise en œuvre en début d'année a été totalement annulée pour deux programmes sur trois**

La réserve de précaution instaurée en début d'exercice a évolué de la façon suivante :

► **12.056.117 euros en AE et CP** ont été mis en réserve sur le programme **« Santé publique et prévention »**. Ces crédits ont été **intégralement annulés** au cours de l'exercice. Le ministère de la santé a indiqué à votre rapporteur spécial que ces annulations n'avaient pas eu d'impact direct sur les budgets opérationnels de programme (BOP), dès lors que les crédits en cause ne leur avaient pas été affectés.

Il convient par ailleurs de noter qu'une réserve supplémentaire, pour aléas de gestion, avait été constituée au niveau de ce programme, pour un montant de **27.918.459 euros en AE et CP**, correspondant pour l'essentiel à des crédits destinés aux BOP régionaux. D'après les informations communiquées par le ministère de la santé, « *il s'agissait, d'une part, des crédits liés à la recentralisation et d'autre part, des crédits de dépistage du cancer dont les besoins locaux n'avaient pas été finalisés en début de gestion* ». Des crédits ayant fait l'objet d'une annulation ont notamment été prélevés sur cette réserve (113.402 euros en AE et 39.822 euros en CP au titre du décret de transfert du 22 août 2007 relatif aux pôles d'excellence rurale, puis 2,5 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007). Au 31 décembre 2007, la réserve pour aléas de gestion avait été affectée dans son intégralité.

► Une mise en réserve de **3,38 millions d'euros en AE et 3,56 millions d'euros en CP** avait été constituée au titre du programme « **Offre de soins et qualité du système de soins** ». Elle a été levée en fin d'année pour faire face aux besoins en matière de formation médicale (cf. *infra*).

► Les crédits mis en réserve en début d'année au titre du programme « **Drogue et toxicomanie** », soit **1,57 million d'euros en AE et en CP**, ont été entièrement **annulés** en fin d'année.

## 2. Différents mouvements sont intervenus en cours d'exercice

Le tableau qui suit retrace l'ensemble des mouvements intervenus en cours d'année, ayant eu un impact sur la mission « Santé ».

### Récapitulatif des mouvements ayant un un impact sur la mission « Santé »

(en euros)

Programme	Type de mouvement	AE	CP
<b>Santé publique et prévention</b>		<b>- 14 635 659</b>	<b>- 14 432 238</b>
	<i>Décret d'avance</i>	-782 258	-192 416
	<i>Décret de transfert</i>	-113 401	-39 822
	<i>Décret d'avance</i>	- 11 240 000	- 11 700 000
	<i>LFR</i>	- 2 500 000	- 2 500 000
<b>Offre de soins et qualité du système de soins</b>		<b>1 475 474</b>	<b>1 641 899</b>
	<i>Décret d'avance</i>	-224 526	-58 101
	<i>LFR</i>	1 700 000	1 700 000
<b>Drogue et toxicomanie</b>		<b>- 3 339 161</b>	<b>- 3 312 877</b>
	<i>Fonds de concours</i>	1 247 259	1 247 259
	<i>Décret d'avance</i>	-102 165	-25 130
	<i>Décret de transfert</i>	-14 255	-5 006
	<i>Décret d'avance</i>	- 1 470 000	- 1 530 000
	<i>LFR</i>	- 3 000 000	- 3 000 000
<b>Total mission Santé</b>		<b>- 16 499 346</b>	<b>- 16 103 216</b>

Source: réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

On notera, en particulier, que la loi de finances rectificative pour 2007 a abondé les crédits du programme « Offre de soins et qualité du système de soins » à hauteur de 1,7 million d'euros en AE et CP afin de résorber la **dette liée au dispositif de formation médicale**, motif qui a également justifié la levée des crédits mis en réserve en début d'exercice (cf. *infra*).

### **3. Le solde de gestion s'est amélioré**

Il convient, enfin, de noter une amélioration globale du solde de gestion de la mission (restes à payer diminués des crédits reportés).

En effet, celui-ci s'élève à :

- 875.743 euros en 2007, contre 1.893.653 euros en 2006, pour le programme « Santé publique et prévention » ;

- 16.126.959 euros pour le programme « Offre de soins et qualité du système de soins », contre 19.445.139 euros en 2006, essentiellement en raison d'une augmentation des crédits reportés (3,12 millions d'euros contre 1,36 million d'euros).

S'agissant du programme « Drogue et toxicomanie », le ministère de la santé a indiqué à votre rapporteur spécial que le montant des restes à payer à la fin de l'exercice 2007, soit 634.553 euros, a fait l'objet d'une demande de reports en CP sur 2008, ce qui a été accordé en mars 2008, avant de faire l'objet d'un gel en mai 2008.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES**

### ***A. SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION***

#### **1. Un bilan en demi-teinte pour les crédits destinés à la lutte contre le cancer**

##### ***a) Une très nette sous-consommation des crédits***

L'année 2007 a été marquée par une **très forte sous-consommation des crédits destinés à la lutte contre le cancer (hors INCa)**. En effet, le rapport annuel de performances indique que **28,5 millions d'euros prévus au titre de la lutte contre le cancer n'ont pas été utilisés à cette fin** :

- 26 millions d'euros relevant des services déconcentrés, en raison notamment d'une montée en charge progressive des dispositifs de dépistage, qui a pris du retard en 2007 ;

- 2,5 millions d'euros relevant de l'administration centrale, qui n'ont pas été consommés, en raison d'études et d'expérimentations qui n'ont pu être menées.

On observe donc une très forte sous-consommation des crédits par rapport aux prévisions initiales, puisque **seuls 30 millions d'euros ont été consommés par les services déconcentrés et 3,5 millions d'euros par l'administration centrale.**

**La mise en œuvre parcellaire du plan cancer, selon la Cour des comptes**

Dans un récent rapport public thématique, la Cour des comptes relève que seul un tiers des 70 mesures du plan cancer ont été complètement réalisées, tandis qu'un autre tiers l'ont été modérément ou inégalement et le dernier tiers, peu ou pas du tout.

La Cour des comptes note que, grâce à ce plan, les crédits consacrés à la lutte contre le cancer ont crû de 4 % environ, mais précise que les dépenses effectives en matière de prévention et de dépistage n'ont pas exactement été recensées ni par le ministère, ni par l'assurance maladie, ni par l'INCa.

En outre, elle observe que les faiblesses des indicateurs et des tableaux de bord empêchent de mesurer l'apport précis du plan, même si certains progrès ont été accomplis en matière de registres et de dépistage. Elle estime également que le plan a joué un rôle significatif de catalyseur auprès des professionnels de santé ainsi que des bénévoles et que certaines mesures auront un effet structurant pour l'amélioration de la prise en charge du patient. La Cour des comptes regrette, au total, l'absence d'évaluation du plan, dispositif qui avait été prévu mais qui n'a pas été mis en oeuvre.

*Source : Cour des comptes, « La mise en œuvre du plan cancer », rapport public thématique (juin 2008)*

*b) Des indicateurs qui témoignent d'une performance médiocre*

Au-delà du strict aspect budgétaire, votre rapporteur spécial observe que deux indicateurs en lien avec la lutte contre le cancer traduisent par une performance médiocre :

- **le taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein** – dont le coût unitaire ne cesse au de croître – dans la population cible **reste inférieur aux objectifs qui avaient été fixés** (50,7 % pour un objectif de 60 %) ;

- **le taux de reconnaissance des campagnes de l'Institut national du cancer est particulièrement mauvais** et, qui plus est, bien pire qu'en 2006 : alors que l'objectif était d'atteindre un taux de reconnaissance de 90 %, ce taux s'établit en réalité à 35 %. Le rapport annuel de performances indique que ce mauvais résultat s'explique par le changement de gouvernance intervenu à l'INCa, qui s'est traduit par une réorientation de la politique de communication. Il n'en demeure pas moins que le résultat atteint est très en deçà des objectifs qui avaient été présentés au Parlement.

*c) L'INCa : une diminution des effectifs et une réduction bien plus faible que prévue du fonds de roulement de cette agence*

L'année 2007 a marqué une **évolution des fonctions de l'Institut national du cancer (INCa)**, désormais conçu comme une agence sanitaire et scientifique en cancérologie.

Cette réorientation s'est traduite par :

- une diminution des effectifs de l'agence (- 28 ETPT en exécution par rapport aux prévisions) ;

- une réduction des dépenses, accompagnée par une baisse des recettes. A cet égard, votre rapporteur spécial observe que **le prélèvement sur le fonds de roulement de l'Institut a été très fortement minoré**, puisqu'il s'est établi à moins de 1,5 million d'euros alors qu'un prélèvement était envisagé à hauteur de 18,5 millions d'euros.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, le ministère avait indiqué à votre rapporteur spécial que le budget global de l'INCa s'établissait, en 2007, à près de 113 millions d'euros et lui avait précisé que 15,26 millions d'euros avaient été prélevés sur le fonds de roulement au cours de cet exercice.

**Dès lors que tel n'est pas le cas, comme il ressort du rapport annuel de performances, votre rapporteur spécial souhaite connaître le montant du fonds de roulement de l'INCa à fin 2007 et savoir si la dotation accordée à cette agence en 2008 (49,17 millions d'euros) va être revue à la baisse en cours d'exercice.**

## **2. Une sous-consommation également observée pour d'autres dispositifs de santé publique**

On observe que la lutte contre le cancer n'est pas la seule à avoir connu une sous-consommation des crédits :

- 18,5 % des crédits initialement prévus pour la lutte contre le VIH SIDA n'ont pas été consommés (soit 8,1 millions d'euros) ;

- on observe une sous-exécution d'un million d'euros des crédits consacrés à la mise en œuvre du plan « Santé mentale » (sur un total de 5,6 millions d'euros), essentiellement imputable aux crédits dévolus aux services déconcentrés ;

- de même, les crédits en faveur de la lutte contre les hépatites ont été consommés à moitié (914.000 euros pour 1,8 million d'euros prévus).

*A contrario*, les crédits consacrés aux autres maladies infectieuses, et tout particulièrement à la lutte contre la tuberculose, ont connu une sur-exécution d'un million d'euros (46 millions d'euros contre 45 millions d'euros initialement prévus).

### **3. L'INPES : la forte diminution du fonds de roulement s'est muée en légère croissance**

D'après les données figurant dans le rapport annuel de performances, l'Institut national de prévention et d'éducation en santé (INPES) devait équilibrer son budget par un prélèvement de 17,8 millions d'euros sur son fonds de roulement. Or, les dépenses ayant été moindres qu'initialement envisagées (101,3 millions d'euros contre 120,4 millions d'euros prévus), le fonds de roulement de l'établissement s'est accru de 300.000 euros.

**Dans ces conditions, votre rapporteur spécial souhaite savoir si un ajustement, en conséquence, de la subvention versée par l'Etat est prévu au cours de l'exercice 2008.**

#### ***B. OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS***

##### **1. La formation médicale : une dépense chroniquement « insoutenable »**

Le projet annuel de performances pour 2007 prévoyait de consacrer 56,6 millions d'euros à la **formation médicale initiale des internes**. Ceci correspond à la rémunération des internes de spécialité durant les stages que ceux-ci peuvent effectuer dans des organismes extrahospitaliers ou dans des cabinets libéraux, ainsi qu'aux indemnités de maîtres de stages perçues par les praticiens libéraux.

L'exécution s'est toutefois révélée supérieure aux prévisions. A cet égard, le rapport précité du contrôleur budgétaire et comptable ministériel relève que *« l'exécution continue (...) d'être soumise aux aléas de l'insoutenabilité chronique de certaines dépenses, comme celles relatives à (...) la formation médicale. Cette insoutenabilité est à mettre en relation avec les difficultés que rencontre le ministère pour apporter une justification solidement argumentée sur les besoins exprimés lors des travaux de budgétisation »*.

Ainsi que votre rapporteur spécial l'avait noté dans son rapport spécial sur les crédits de la santé en 2008, la seule marge de manœuvre éventuelle du ministère est la gestion des reports d'une année sur l'autre des remboursements, en cas d'insuffisance trop importante pour être comblée par les crédits du programme sur une seule année budgétaire.

Comme on l'a précédemment observé, des crédits ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2007 (1,7 million d'euros) et la réserve de précaution (3,5 millions d'euros) a été levée afin de permettre le financement de ces dépenses.

Le rapport annuel de performances, qui évoque en outre des « efforts de gestion » (1,8 million d'euros selon la Cour des comptes) précise que les crédits initiaux ont ainsi été **abondés de 4.820.381 euros en AE et 4.029.463 euros en CP**, portant à 61,47 millions d'euros en AE et 60,68 millions d'euros en CP les crédits dépensés au titre de la formation médicale.

De son côté, la Cour des comptes, dans un document de travail, relève que l'abondement global s'élève à 7 millions d'euros, ce qui paraît effectivement cohérent avec les autres données figurant dans le rapport annuel de performances. Les données transmises à votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 faisaient apparaître une insuffisance de financement cumulée, au titre de la formation médicale continue, de 17,3 millions d'euros. De son côté, la Cour des comptes évalue la dette de l'Etat à l'égard des centres hospitalo-universitaires (CHU) à 10,4 millions d'euros fin 2007.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial souhaite :

- connaître la **répartition précise des crédits consommés** destinés à répondre aux besoins de l'année 2007 et ceux correspondant au remboursement de dettes à l'égard des CHU ;

- avoir connaissance du **montant exact de la dette** à ce jour et des moyens envisagés par le ministère pour la résorber ;

- savoir si le ministère de la santé a pris des **dispositions pour remédier aux lacunes de programmation budgétaire** relevées par le CBCM ;

- enfin, obtenir des précisions sur les **besoins constatés en 2008**. En effet, la dotation prévue pour 2008 a été réévaluée, puisque 59,65 millions d'euros sont consacrés à la formation médicale, mais pourrait être insuffisante, compte tenu de ces données d'exécution.

## **2. Le pilotage hospitalier : mise en place des agences régionales de santé et rationalisation des systèmes d'information**

Une part importante de l'enjeu de ce programme réside dans le pilotage des établissements de santé, qui constituent une très grande part des dépenses d'assurance maladie.

A cet égard, votre rapporteur spécial estime que l'analyse de l'action et du fonctionnement des agences régionales hospitalières (ARH) – quel que soit le taux d'atteinte des objectifs fixés dans les contrats passés entre l'Etat et ces dernières (indicateur n° 1) – présente un intérêt très relatif, dès lors que celles-ci seront amenées à disparaître dans le cadre de la mise en place des **agences régionales de santé (ARS)**.

En revanche, votre rapporteur spécial réitère son souhait<sup>1</sup> de voir inscrits sur le budget de l'Etat les crédits destinés au fonctionnement de la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) et de la mission d'expertise et d'audit hospitalier (MEAH), qui devraient fusionner, d'après le relevé de décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. Il considère, en effet, que **la responsabilité du pilotage stratégique des systèmes d'information de santé incombe à l'Etat.**

### 3. Autres remarques

Les autres dépenses appellent les remarques suivantes :

**1- la réévaluation des crédits destinés à faire face aux frais de contentieux** (essentiellement afférents à la sectorisation psychiatrique ainsi qu'aux autorisations d'ouvertures de laboratoires et/ou d'officines pharmaceutiques) **s'est révélée satisfaisante.** En effet, 3,97 millions d'euros ont été dépensés, pour des crédits prévisionnels de 4 millions d'euros. Il convient donc de saluer cette amélioration de la budgétisation initiale, les crédits inscrits les années précédentes (875.000 euros en 2006) étant très inférieurs aux besoins constatés ;

**2- une subvention d'un million d'euros** (contre 9,65 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2006) avait été inscrite en 2007 au profit de la **Haute autorité de santé (HAS).** Cette très forte baisse de la subvention s'expliquait par le **niveau élevé du fonds de roulement de l'établissement.**

Il avait été indiqué à votre rapporteur spécial au moment du l'examen du projet de loi de finances pour 2007 que ce fonds de roulement s'élèverait à 45 millions d'euros fin 2006. Le rapport annuel de performances le réévalue à la hausse, puisqu'il se serait établi à **48,2 millions d'euros à la fin 2006.** Ceci n'a toutefois pas entraîné de suppression de la subvention de l'Etat, puisque **958.402 euros ont effectivement été versés à la HAS** au cours de l'exercice 2007. Dans ces conditions, et dans la mesure où le rapport annuel de performances est insuffisamment précis sur ce point, votre rapporteur spécial souhaite :

- connaître le montant exact du **prélèvement sur fonds de roulement effectué au cours de l'exercice 2007** (un montant de 31 millions d'euros ayant été annoncé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007) ;

- obtenir des précisions sur les **conditions d'exécution 2008**, compte tenu des craintes qu'il avait exprimées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Se reporter au rapport d'information n° 35 (2007-2008) de votre rapporteur spécial, « Systèmes d'information de santé : le diagnostic est posé, le traitement s'impose ».

<sup>2</sup> Se reporter sur ce point à son rapport spécial sur les crédits de la mission « Santé » pour 2008.

**3- les crédits accordés au nouveau centre national de gestion se sont révélés moindres que prévus.** On rappellera que ce centre a été mis en place afin de libérer la DHOS de la gestion de la carrière d'environ 35.000 médecins hospitaliers et 5.000 directeurs d'hôpitaux, ainsi que des autres personnels de catégorie A de la fonction publique hospitalière. Le rapport annuel de performances indique que le fonctionnement de ce centre a été effectif à compter de la rentrée 2007 mais qu'il n'a juridiquement été installé qu'à la mi-décembre 2007. Alors qu'une subvention de 2,29 millions d'euros avait été prévue pour financer ce centre, **seuls 737.842 euros (en AE et CP) ont finalement été versés.**

### **C. DROGUE ET TOXICOMANIE**

S'agissant du programme « Drogue et toxicomanie », votre rapporteur spécial souhaite surtout relever que **les créations de centres d'information régionaux sur les drogues et la toxicomanie initialement envisagées n'ont pas été menées à bien.** En effet, sur les six créations envisagées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, une seule a été réalisée en 2007.

La MILDT note que la régulation budgétaire (une annulation de 550.000 euros) explique en partie cette situation. Cette explication n'est toutefois que **marginale**, puisque les crédits consommés se sont élevés à 2,8 millions d'euros, pour des crédits inscrits en loi de finances à hauteur de 3,5 millions d'euros.

L'explication essentielle de cette absence de réalisation tient à l'**échec de la diversification des sources de financement de ces centres.** En effet, le rapport annuel de performances rappelle que certains CIRDD devaient « *trouver des financements complémentaires des collectivités territoriales qui auraient permis une subvention dégressive de la MILDT* ». La participation de la MILDT au financement de ces centres serait alors passée, selon le cahier des charges initial, de 80 % la première année à 50 % au bout de 3 ans, ce qui aurait permis de financer de nouveaux centres. Or le rapport annuel de performances précise qu'« *il n'y a, sauf pour le CIRDD de Paris, toujours pas de cofinancement, ou très peu* ». Ceci est également manifeste à la lecture de l'indicateur de performances n° 2.2.

Votre rapporteur spécial note également que le coût moyen de ces centres pour la MILDT est évalué à 200.000 euros en 2007, alors que les réponses qui lui avaient été apportées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 faisaient référence à 300.000 euros. **Compte tenu des approximations qu'il avait relevées à cette dernière occasion, il souhaite donc disposer d'un cadrage plus précis des besoins de financement.**

En outre, **l'incapacité à trouver des co-financements amène également à s'interroger sur la pertinence même de ces centres.** Votre rapporteur spécial prend note de l'audit confié à l'inspection générale de l'administration sur la structuration budgétaire et juridique de ce dispositif. Il estime que cet audit devrait également être l'occasion de faire le point sur sa réelle valeur ajoutée.

## MISSION « SÉCURITÉ »

### M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial

<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007</b> .....	393
<b>A. LE BUDGET DE LA MISSION A ÉTÉ « TENU », TANT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) QU'EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)</b> .....	393
1. <i>Les données générales de l'exécution de la mission « Sécurité »</i> .....	393
2. <i>Un taux de consommation de 95,9 % pour les AE et de 99,4 % pour les CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2007</i> .....	393
<b>B. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE » REFLÈTE CETTE BONNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE</b> .....	394
1. <i>Une exécution du programme « Police nationale » conforme à l'autorisation de dépense</i> .....	394
2. <i>Le programme « Gendarmerie nationale » enregistre un taux de consommation des crédits satisfaisant : 94,6 % en AE et 99,4 % en CP accordés en LFI pour 2007</i> .....	394
<b>II. UN BILAN CONTRASTÉ DE L'EXÉCUTION DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPSI)</b> .....	394
<b>A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2007 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOPSI</b> .....	394
1. <i>La LOPSI, au cœur de la stratégie de gestion de la mission « Sécurité »</i> .....	394
2. <i>Un RAP silencieux sur le bilan de cette programmation</i> .....	395
<b>B. UN BILAN SATISFAISANT DE L'EXÉCUTION DE LA LOPSI AU SEIN DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »</b> .....	396
1. <i>95,4 % des emplois prévus par la LOPSI ont été effectivement créés</i> .....	396
2. <i>La LOPSI a plus financé des dépenses de fonctionnement et d'équipement que des dépenses d'investissement</i> .....	397
<b>C. UN RENFORCEMENT SUBSTANTIEL DES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE NATIONALE MAIS DES RETARDS DANS LES INVESTISSEMENTS</b> .....	399
1. <i>5.575 ETPT créés entre 2003 et 2007, pour un objectif cible de 7.000 ETPT</i> .....	399
2. <i>816 millions d'euros investis entre 2003 et 2007, pour une enveloppe prévisionnelle initiale de 1.020 millions d'euros</i> .....	400
<b>III. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006</b> .....	401
<b>A. UN « RAP » TRÈS LAPIDAIRE SUR LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS</b> .....	401
<b>B. LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE : UNE PRATIQUE ENCORE MARGINALE</b> .....	401
1. <i>L'intérêt de réserver au sein du RAP une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique</i> .....	401
2. <i>Le programme « Gendarmerie nationale » n'a pas eu recours à cette technique</i> .....	402
3. <i>Le programme « Police nationale » a fait l'objet d'un « report asymétrique »</i> .....	403

C. LA POURSUITE DES GRANDS PROJETS TRANSVERSAUX .....	404
1. <i>L'achèvement du déploiement d'ACROPOL</i> .....	404
2. <i>Le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) en régime de croisière</i> .....	404
3. <i>La modernisation des centres d'information et de commandement de la police nationale</i> .....	405
D. LE POIDS DE L'APUREMENT DU STOCK DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES .....	405
1. <i>Le règlement des heures supplémentaires des officiers de police</i> .....	405
2. <i>La situation des autres corps actifs</i> .....	405
<b>IV. LA MOBILISATION DES RESSOURCES EN FAVEUR DE L'OPÉRATIONNEL SE TRADUIT PAR DES OBJECTIFS DE PERFORMANCES LA PLUPART DU TEMPS ATTEINTS OU DÉPASSÉS .....</b>	<b>407</b>
A. LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE » CONTINUE D'ENREGISTRER DE BONS RÉSULTATS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE .....	407
1. <i>Un net recul de la délinquance générale</i> .....	407
2. <i>Une baisse de la délinquance de voie publique</i> .....	407
3. <i>Une activité soutenue dans le cadre de la politique de reconduite à la frontière</i> .....	408
4. <i>Des résultats décevants en matière de lutte contre l'insécurité routière</i> .....	409
B. LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » CONFIRME SON EFFICACITÉ, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	409
1. <i>La baisse de la délinquance globale en zone gendarmerie se poursuit</i> .....	409
2. <i>Une réduction significative de la délinquance de voie publique</i> .....	410
3. <i>La gendarmerie nationale au cœur de la lutte contre l'insécurité routière</i> .....	410

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 2007, cette mission comportait, au total, 16.312 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et **15.703,3 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour 252.066 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT).

La mission « Sécurité » comprend **deux programmes de taille sensiblement égale** et gérés, au cours de l'exercice 2007, respectivement par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales 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 2007, ce programme représentait 8.400,4 millions d'euros d'AE (soit 51,5 % des AE de la mission) et **8.191,7 millions d'euros de CP** (soit 52,2 % des CP de la mission). Il s'appuyait, en outre, sur 149.965 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 2007, ce programme comportait 7.911,6 millions d'euros d'AE (soit 48,5 % des AE de la mission) et **7.511,6 millions d'euros de CP** (soit 47,8 % des CP de la mission). 102.101 ETPT étaient, en outre, dédiés à sa mise en œuvre.

## I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

### 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>	8 400,40	8 191,71	74,78	-20,70	8 151,47	8 147,89	97,0%	99,5%	96,2%	99,7%
<b>Gendarmerie nationale</b>	7 911,60	7 511,60	79,30	21,43	7 484,21	7 464,88	94,6%	99,4%	93,7%	99,1%
<b>Total</b>	<b>16 312,00</b>	<b>15 703,31</b>	<b>154,08</b>	<b>0,73</b>	<b>15 635,68</b>	<b>15 612,76</b>	<b>95,9%</b>	<b>99,4%</b>	<b>95,0%</b>	<b>99,4%</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

#### 2. Un taux de consommation de 95,9 % pour les AE et de 99,4 % pour les CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2007

Les AE s'élevaient, en LFI pour 2007, à 16.312 millions d'euros.

Avec 15.635,7 millions d'euros d'AE consommés en 2007, le **taux de consommation des AE ouvertes en LFI pour 2007 se situe à un niveau satisfaisant de 95,9 %**.

Les CP ouverts LFI pour 2007 s'élevaient, pour leur part, à 15.703,3 millions d'euros.

Comme en matière d'AE, le **niveau de consommation des CP pour la mission en 2007 se révèle très largement conforme aux prévisions : 99,4 % tant par rapport aux crédits votés en LFI pour 2007 que 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 2007. Le taux de consommation des crédits votés en LFI se fixe, en effet, à 97 %. Par rapport aux crédits ouverts sur 2007, ce taux atteint 96,2 %, soit un niveau n'appelant aucune remarque particulière.

De même, s'agissant des CP, le taux de consommation atteint 99,5 % et 99,7 % au regard, respectivement, des crédits votés en LFI et de ceux ouverts sur 2007.

**2. Le programme « Gendarmerie nationale » enregistre un taux de consommation des crédits satisfaisant : 94,6 % en AE et 99,4 % en CP accordés en LFI pour 2007**

Alors qu'en 2006 le programme « Gendarmerie nationale » avait connu un léger dépassement de l'autorisation de dépense accordée en LFI tant en AE (100,9 %) qu'en CP (101,1 %) <sup>1</sup>, il renoue cette année avec une parfaite orthodoxie budgétaire.

Son taux de consommation se situe ainsi à 94,6 % des AE votées en LFI et à 99,4 % des CP autorisés en LFI.

**II. UN BILAN CONTRASTÉ DE L'EXÉCUTION DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPSI)**

***A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2007 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOPSI***

**1. La LOPSI, au cœur de la stratégie de gestion de la mission « Sécurité »**

La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) prévoyait, 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.

---

<sup>1</sup> Cet écart avait toutefois été couvert par les ouvertures de crédit ayant eu lieu en cours d'exercice budgétaire.

Cette loi avait 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.

En outre, 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.

## **2. Un RAP silencieux sur le bilan de cette programmation**

Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial déplore que le RAP pour 2007 n'accorde pas une place particulière à l'exécution de la LOPSI**, tant dans le cadre du programme « Police nationale » que dans celui du programme « Gendarmerie nationale ». Un exposé plus détaillé et mieux individualisé de l'état d'avancement de cette programmation pluriannuelle lui aurait paru, en effet, nécessaire, dans la mesure où elle constituait depuis 2002 la pierre angulaire de la gestion stratégique de la mission.

Dans sa contribution sur le projet de loi de règlement (PJR) pour 2006<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial déplorait déjà cette lacune. Il forme donc le souhait que, dans la perspective d'une prochaine LOPSI, le RAP de la présente mission puisse être alors enrichi **d'un tableau d'avancement** de cette loi de programmation.

Alors que **la pluriannualité** pourrait s'imposer comme la règle dans les mois à venir avec le vote d'un budget pluriannuel sur la période 2009-2011, votre rapporteur spécial regrette d'autant plus que la LOPSI n'ait pas été mise à profit pour acclimater un mode de présentation nécessairement nouveau du RAP, comme du projet annuel de performances (PAP) d'ailleurs. A cet égard, la mission « Sécurité » aurait, en effet, pu jouer un rôle à la fois pilote et précurseur dans ce **changement de ligne d'horizon budgétaire**.

**Néanmoins, votre rapporteur spécial tient à remercier les responsables des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » pour leur réponse, en temps et en heure, à son questionnaire.** Ces réponses lui ont, en effet, permis d'éclairer utilement son jugement sur le bilan d'exécution de la LOPSI.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

**B. UN BILAN SATISFAISANT DE L'EXÉCUTION DE LA LOPSI AU SEIN DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »**

**1. 95,4 % des emplois prévus par la LOPSI ont été effectivement créés**

La LOPSI prévoyait le recrutement de **6.500 fonctionnaires de police** et une enveloppe de crédits de masse salariale de 1.570 millions d'euros.

Au terme de la programmation, le recrutement de **6.200 fonctionnaires** aura été réellement autorisé par le Parlement par les lois de finances successives. **Le taux de réalisation s'établit donc à 95,4 %.**

Sur les cinq années d'application, les autorisations de recrutements supplémentaires au titre de la LOPSI ont été établies comme suit.

**Les créations d'emplois au titre de la LOPSI**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>
<b>Actifs</b>	900	750	500	1.200	850	<b>4.200</b>
<b>Administratifs</b>	1.000	250	500	100	150	<b>2.000</b>
<b>Total</b>	1.900	1.000	1.000	1.300	1.000	<b>6.200</b>

*Source : direction générale de la police nationale*

**Les crédits ouverts en masse salariale** depuis 2003 ont également presque épuisé les droits prévus par la LOPSI (1.570 millions d'euros). La dernière tranche prévoyait pour 2007 une ouverture de 57,5 millions d'euros de crédits de masse salariale.

Les crédits de personnel (titre 2) de la LOPSI ont permis de **financer les recrutements supplémentaires et de mettre en œuvre les engagements du protocole du 17 juin 2004 relatif aux « corps et carrières de la police nationale »** :

- repyramidage du corps d'encadrement et d'application avec un renforcement de l'encadrement intermédiaire (7,7 millions d'euros en 2007) ;
- revalorisation indiciaire pour les gradés et les officiers (15,5 millions d'euros en 2007) ;
- repyramidage du corps des commissaires avec la fusion des deux premiers grades et l'accroissement de la part des hauts fonctionnaires et des commissaires divisionnaires ;
- revalorisations indemnitaires pour les personnels administratifs, techniques et scientifiques (3,5 millions d'euros en 2007) ;

- création et montée en puissance de la prime de résultats exceptionnels visant à développer la culture du résultat dans la police nationale (20 millions d'euros en 2007)<sup>1</sup>.

## 2. La LOPSI a davantage financé des dépenses de fonctionnement et d'équipement que des dépenses d'investissement

Au titre de la LOPSI, l'abondement total en crédits de fonctionnement, d'équipement et d'investissement de la police nationale devait s'élever à **1.180 millions d'euros**.

**La tranche 2007 des crédits hors dépenses de personnel (titre 2) de la LOPSI s'élève à 208,6 millions d'euros.**

**L'évolution des crédits de paiement obtenus depuis 2003 au regard des objectifs fixés par la LOPSI** est inscrite dans le tableau suivant, qui retrace les crédits supplémentaires ouverts chaque année ainsi que le total obtenu.

**Echéancier d'exécution de la LOPSI pour la police nationale**

*(en millions d'euros)*

Crédits de paiement	Objectif initial	2003	2004	2005	2006	2007 (prévisions)	Total	Taux de réalisation
Dépenses de fonctionnement et d'équipement	446,0	69,3	107,9	165,8	245,1	137,4	725,5	163%
Dépenses d'investissement	734	116,8	119,2	123,7	91,3	71,2	588,4	80%
<b>Total</b>	<b>1 180,0</b>						<b>1 313,9</b>	

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Globalement, on constate **une sur-réalisation de la LOPSI au regard des crédits de fonctionnement et d'équipement (titre 3) et une sous-réalisation de la LOPSI au regard des dépenses d'investissement (titre 5).**

La raison de cette divergence dans le niveau de réalisation réside dans le fait qu'une partie des « mesures nouvelles » accordées en LFI, au cours de la période de programmation, au budget de la police nationale a du être affectée soit à **l'augmentation des dépenses de fonctionnement obligatoires, soit à des priorités nouvelles hors LOPSI. Or, depuis 2003, tous les crédits supérieurs au « socle 2002 » (c'est-à-dire au niveau de dépense constaté en 2002) ont été considérés comme des crédits LOPSI.** Il en a ainsi résulté un sur-abondement artificiel des crédits de fonctionnement et d'équipement « labellisés LOPSI ».

<sup>1</sup> Cette prime a été perçue par 39.661 fonctionnaires de police, soit environ 28 % des effectifs du programme, pour un montant moyen de 484 euros (contre 36.348 bénéficiaires en 2006, pour un montant moyen de 387 euros).

**Des dépenses ne relevant pas d'une dépense de fonctionnement ou d'équipement au titre de la LOPSI ont ainsi dû être financées sur des crédits accordés au titre des tranches de la LOPSI.**

Ainsi en a-t-il été, par exemple, **des dépenses supplémentaires de fonctionnement liées à l'augmentation de dépenses juridiquement obligatoires et économiquement inéluctables** (surcoûts immobiliers, notamment les loyers, énergie et fluides, dépenses liées aux déplacements...), pour un montant estimé à 44 millions d'euros, ou encore de dépenses supplémentaires liées aux renforcements en effectifs depuis 2002, pour un montant estimé à 25 millions d'euros.

**Votre rapporteur spécial déplore ce déséquilibre dans l'exécution de la LOPSI, le fonctionnement ayant été privilégié à l'investissement au cours de l'exécution de la programmation.**

Alors qu'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (« LOPSI II ») est en cours de préparation, **vos rapporteur spécial souhaite que l'exécution de la prochaine programmation ne soit pas marquée par un retard comparable de l'investissement sur le fonctionnement.**

Globalement, les crédits de fonctionnement, d'équipement et d'investissement ont été consacrés aux postes de dépense suivants :

- **les grands programmes d'équipement** prévus par la LOPSI et qui sont achevés depuis 2007 : nouvelles tenues, nouvelles armes individuelles, gilets pare-balles individuels, remise à niveau du parc automobile, développement des armes non-létales (pistolet à impulsion électrique) ;

- **la montée en puissance de la police scientifique** avec le développement du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), la mise en place de l'institut national de police scientifique (INPS) et de la chaîne de génotypage de masse de Lyon ;

- **des opérations immobilières** : centres de rétention administrative (Marseille, Toulouse, Lille, Palaiseau, Vincennes), grands projets immobiliers (livraisons des « Grands projets immobiliers » de Montpellier et Bordeaux au cours des précédents exercices, en 2007 de ceux de Lyon et Lille, en 2008 de Bobigny, en 2009 de Nantes), hôtels de Police (commissariats centraux des III<sup>ème</sup>, IV<sup>ème</sup> et XI<sup>ème</sup> arrondissements à Paris, de Plaisir, de Palaiseau...), commissariats (Colmar, Tournefeuille, la Plaine-Saint-Denis, Plaisir...) ;

- **l'achèvement du déploiement d'ACROPOL** (cf. infra, partie III.C.1) ;

- **le développement de l'action sociale** à travers des réservations de logement en Ile-de-France et une politique de la petite enfance.

**C. UN RENFORCEMENT SUBSTANTIEL DES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE NATIONALE MAIS DES RETARDS DANS LES INVESTISSEMENTS**

**1. 5.575 ETPT créés entre 2003 et 2007, pour un objectif cible de 7.000 ETPT**

Même si la création d'emplois en 2007 (950 emplois) ne répond pas à l'espoir de voir les engagements initiaux de la LOPSI parfaitement tenus, **le taux de réalisation finale de la programmation en emplois s'élève à 86,4 %.**

Le tableau ci-dessous décrit l'état d'avancement de la programmation au cours de la période 2003-2007 ainsi que les créations d'emplois au titre de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances initiale (LFI) pour 2008.

**Les créations d'emplois dans la gendarmerie nationale au titre de la LOPSI**

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
PRÉVISIONS	Flux d'emplois et ETPT	1.200	1.200	1.400	1.600	1.600	
	Total emplois et ETPT	1.200	2.400	3.800	5.400	7.000	
	Emplois obtenus	1.200	1.200	700	2.000	950	
	ETPT obtenus	1.200	600	950	1.350	1.475	475
	Total emplois obtenus	1.200	2.400	3.100	5.100	6.050	6.050
RÉALISATION	Total ETPT obtenus	1.200	1.800	2.750	4.100	5.575	6.050

*Source : direction générale de la gendarmerie nationale*

Au regard de cet avancement, il convient de souligner que le calendrier de réalisation des recrutements a été impacté par un effet report important, consécutif aux **créations d'emplois en demi-année** pratiquées à partir de 2004.

Ainsi, **en 2008**, l'accroissement de 475 ETPT supplémentaires des effectifs de la gendarmerie nationale correspond à l'extension en année pleine des emplois obtenus au titre de 2007.

Au total, sur une cible de programmation de 7.000 emplois, **950 emplois (soit 13,6 % des créations attendues) n'ont pas été réalisés.** Corrélativement, sur l'enveloppe initiale allouée à la gendarmerie au titre des créations d'effectifs, des mesures catégorielles et du « rebasage » du fonctionnement (soit 1.830 millions d'euros), **41,5 millions d'euros restent disponibles.**

## 2. 816 millions d'euros investis entre 2003 et 2007, pour une enveloppe prévisionnelle initiale de 1.020 millions d'euros

Au titre de la LOPSI, la gendarmerie nationale a bénéficié en investissement (titre 5) de 881 millions d'euros d'AE et de 816 millions d'euros de CP (y compris les CP ouverts par la LFI pour 2008), pour une enveloppe cible initiale de 1.020 millions d'euros. **Le taux de réalisation de la LOPSI en matière d'investissement se situe donc à un niveau de 80 %.** Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de cette dotation.

### Les investissements réalisés au titre de la LOPSI entre 2003 et 2008

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>AE</b>	182	94	120	265	220	0	<b>881</b>
<b>CP</b>	94	94	120	200	220	88	<b>816</b>

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Dans le cadre de ce programme d'investissements, **la priorité a été donnée aux programmes d'équipements**, dont la plupart ont été menés à terme. Le tableau ci-dessous présente les programmes achevés et en cours au titre de la LOPSI. Il rappelle également les programmes non réalisés.

### La LOPSI et les programmes d'investissement de la gendarmerie nationale

Programmes terminés	Programmes en cours	Programmes non réalisés
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 944 véhicules de gendarmerie mobile, de transport de personnel, destinés à équiper les escadrons en structure quaternaire (ie formés de quatre escadrons)</li> <li>- 408 véhicules de gendarmerie mobile, de transport de matériel, destinés à équiper les escadrons en structure quaternaire (ie formés de quatre escadrons)</li> <li>- 100.000 nouvelles tenues</li> <li>- 105.000 nouveaux pistolets automatiques</li> <li>- 79.000 gilets pare-balles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 92 véhicules blindés de gendarmerie (prévus en 2008)</li> <li>- modernisation des centres opérationnels et de renseignement de la gendarmerie (COG RENS)</li> <li>- 920 fusils de précision</li> <li>- pistolets mitrailleurs</li> <li>- infrastructure</li> <li>- plan global de secours (visant à garantir la continuité de fonctionnement des systèmes d'information et de communication en cas de panne ou de « cyber attaque »)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fusils mitrailleurs</li> <li>- caméras thermiques</li> </ul>

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

De ce fait, **seule la moitié des ressources initialement programmées au profit de l'immobilier (soit 519 millions d'euros en AE) a été effectivement utilisée.** Ainsi, fin 2007, l'écart total entre la programmation initiale et les dotations, soit 251 millions d'euros en AE, correspond au renouvellement de 1.600 équivalents-unités-logements.

A cet égard, votre rapporteur spécial souligne le caractère préjudiciable de ce déséquilibre dans la programmation, au profit de l'équipement mais au détriment de l'immobilier de la gendarmerie et nationale. Il rappelle **le caractère primordial pour les personnels de pouvoir disposer de conditions immobilières (casernes) satisfaisantes et insiste sur l'importance de rattraper ces retards dans le cadre d'une prochaine LOPSI.**

### **III. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2006**

#### ***A. 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 et comme lors de l'examen du PJLR pour 2006<sup>1</sup>, **votre rapporteur spécial regrette une information très lapidaire dans le RAP pour 2007 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 signature des textes afférents à ces mouvements et de reprendre l'opération comptable, sans aucun commentaire explicatif.

**Votre rapporteur spécial souhaite, une nouvelle fois et pour l'avenir, que le RAP de la présente mission comprenne une analyse précise et argumentée de ces mouvements.**

#### ***B. LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE : UNE PRATIQUE ENCORE MARGINALE***

##### **1. L'intérêt de réserver 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, il convient de mesurer l'impact de cette faculté offerte, en vue de l'optimisation de l'utilisation des crédits, au sein de la présente mission.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que le RAP de la mission « Sécurité » ne comporte que peu de développements sur cette question.** Le deuxième exercice budgétaire « en version LOLF » aurait pourtant pu être l'occasion de tirer un premier bilan du recours à cette technique de gestion. Un tel bilan aurait dû, 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 cette technique**

Au cours de l'exercice 2006, le programme « Gendarmerie nationale » n'avait fait l'objet d'aucun mouvement de crédits au titre de la fongibilité asymétrique<sup>1</sup>. A cet égard, la gestion 2007 s'est inscrite dans la même lignée.

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 2007.**

Toutefois, cette information même aurait pu opportunément, et explicitement figurer dans le RAP. Mieux, elle aurait du 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 souhaite que, pour l'avenir, soit mieux pris en considération ce nécessaire besoin d'information du Parlement et donc de votre commission.**

La seule fongibilité à laquelle a eu recours le programme ne relève pas de la fongibilité asymétrique et porte sur des montants qui demeurent faibles.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

**La fongibilité non asymétrique au cours de la gestion 2007  
du programme « Gendarmerie nationale »**

Les AE ayant fait l'objet d'une fongibilité non asymétrique en 2007 sont les suivantes :

- du titre 5 (dépenses d'investissement) vers le titre 3 (dépenses de fonctionnement) : 31 millions d'euros (correspondant essentiellement à des crédits d'infrastructure) ;

- du titre 6 (dépenses d'intervention) vers le titre 3 (dépenses de fonctionnement) : 12,6 millions d'euros (correspondant à des subventions de construction de casernes).

Les CP ayant fait l'objet d'une fongibilité non asymétrique en 2007 sont les suivants :

- du titre 5 vers le titre 3 : 14,6 millions d'euros, dont 6,7 millions d'euros de crédits d'infrastructure et 7,4 millions d'euros portant sur des matériels divers ;

- du titre 6 vers le titre 3 : 13,74 millions d'euros (correspondant à des subventions de construction de casernes).

Ces mouvements de fongibilité ont donc permis de **faire face à des dépenses de fonctionnement**, afin de préserver le niveau de performance et d'activité opérationnelle du programme. En outre, cette fongibilité a permis de réaliser des **travaux imprévisibles et urgents faisant suite à des catastrophes naturelles** (cyclone Gamède...), les réparations nécessaires relevant du budget de fonctionnement.

*Source : direction générale de la gendarmerie nationale*

**3. Le programme « Police nationale » a fait l'objet d'un « report asymétrique »**

En 2006, le programme « Police nationale » avait enregistré un mouvement de crédits au titre de la fongibilité asymétrique d'une ampleur très limitée : 30,5 millions d'euros (soit 0,45 % des crédits de personnel)<sup>1</sup>.

**En 2007, les crédits du programme « Police nationale » n'ont fait l'objet d'aucune fongibilité asymétrique *stricto sensu*.**

Toutefois, un « **report asymétrique** » a été enregistré entre le budget 2007 du programme et les crédits ouverts pour 2008. En effet, alors qu'un reliquat de crédits de masse salariale de 31,6 millions a été constaté en 2007 sur le programme, la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a procédé à une annulation de 21,9 millions de crédits de personnel (titre 2). Le reliquat de ces crédits, soit **9,7 millions d'euros**, n'a pas pu être « fongibilisé », mais a fait l'objet d'un report dit « asymétrique » en hors-titre 2 sur le budget de 2008. Cette décision du Premier ministre a fait suite aux événements de violences urbaines survenus à Villiers-le-Bel courant novembre 2007. Ces crédits ont été, à ce titre, exonérés de la mesure transversale de gel des reports intervenus en début de gestion 2008. Ils ont

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

constitué la principale source de financement (97 %) du renforcement de l'équipement des policiers dans le cadre du plan « violences urbaines ».

### **C. LA POURSUITE DES GRANDS PROJETS TRANSVERSAUX**

#### **1. L'achèvement du déploiement d'ACROPOL**

En 2007, le déploiement du réseau ACROPOL, réseau de radiocommunication numérique de la police nationale, s'est achevé.

**L'objectif de couverture du territoire national métropolitain fixé dans le PAP pour 2007 a ainsi été atteint.**

Le montant des crédits consacrés à ce projet en 2007 s'est élevé à **34 millions d'euros en AE et à 102 millions d'euros en CP.**

#### **2. Le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) en régime de croisière**

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.** Son champ a été étendu par la loi 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>1</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>2</sup> a entraîné le transfert à cet établissement d'une partie des crédits consacrés par la police judiciaire à l'alimentation du FNAEG.

L'exercice 2007 a été l'occasion de perfectionner le moteur de comparaison de ce fichier, qui gère **615.027 profils génétiques**<sup>3</sup> et a permis **4.941 rapprochements** au cours de l'année.

Au cours de l'exercice 2007, les crédits consacrés au FNAEG se sont élevés à 0,1 million d'euros en AE (contre 7,1 millions d'euros en 2006) et **0,8 million d'euros en CP** (contre 6,9 millions d'euros en 2006).

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> L'INPS est un établissement public administratif.

<sup>3</sup> Donnée au 31 décembre 2007.

### **3. La modernisation des centres d'information et de commandement de la police nationale**

L'année 2007 a permis de poursuivre le programme de modernisation des centres d'information et de commandement de la police nationale.

Le logiciel **PEGASE** (pilotage des événements, gestion de l'activité, sécurisation des équipages) a équipé 24 de ces centres en 2007. En outre, une version intégrant la radiolocalisation a été validée à la fin de l'année pour le site de Rouen et déployée à Lyon et Amiens.

Au total, **16,4 millions d'euros en AE et 11,7 millions d'euros en CP** auront été consommés pour ce programme en 2007.

#### ***D. LE POIDS DE L'APUREMENT DU STOCK DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES***

##### **1. Le règlement des heures supplémentaires des officiers de police**

En juin 2007 a été mené un recensement individuel des stocks d'heures supplémentaires des officiers de police. Ce recensement a fait apparaître un encours de **4,8 millions d'heures à récupérer**.

**Le protocole du 17 juin 2004 relatif aux « corps et carrières de la police nationale »**, complété ensuite par le protocole du 5 décembre 2007, prévoyait d'apurer progressivement le stock d'heures supplémentaires des officiers de police à l'occasion du passage au régime de cadres de ce corps. Cette réforme implique notamment, à l'avenir et pour les officiers de police, la fin de la comptabilisation des heures supplémentaires<sup>1</sup>.

Ainsi, au cours du second semestre 2007, les officiers de police ont pu choisir de se faire rémunérer une partie de leur stock d'heures supplémentaires, dans la limite de 100 heures. Environ 47 % des officiers disposant d'heures supplémentaires ont choisi cette option, ce qui a représenté **450.000 heures payées (soit moins de 9,4 % du stock) pour un montant total de 4,2 millions d'euros**.

Comme prévu par le protocole du 5 décembre 2007, **les officiers se sont de nouveau vu proposer une telle possibilité au titre de l'année 2008**. L'expression des choix individuels est en cours et le paiement interviendra au cours du second semestre de l'année 2008.

##### **2. La situation des autres corps actifs**

Pour ce qui concerne les autres corps actifs, la situation est différente. En effet, **les commissaires et les hauts fonctionnaires de la police nationale**

---

<sup>1</sup> La présente réforme est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2008.

**ne comptabilisent pas leurs heures supplémentaires**, du fait de leur statut de cadres. En revanche, **les gradés et les gardiens de la paix comptabilisent les heures supplémentaires** qu'ils peuvent être amenés à faire à l'occasion de dépassements horaires de la journée de travail, de rappels au service ou de permanences.

Jusqu'à présent, ces heures supplémentaires font l'objet d'une récupération en temps (sous forme d'absence du service) mais pas d'une rémunération. En application de l'article 2 du décret n° 2000-194 du 3 mars 2000, **seul le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales peut prendre la décision de les rémunérer.**

A ce jour, seuls **les gradés et les gardiens des unités de service général des compagnies républicaines de sécurité (CRS)** voient leurs heures supplémentaires rémunérées. Ainsi, **1,7 million d'heures ont été payées en 2007 pour un montant de 16 millions d'euros** (en application du décret du 3 mars 2000 précité).

Jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2008, **le taux de rémunération de l'heure supplémentaire** était fixé à 9,25 euros. En application du décret n° 2008-199 du 27 février 2008, il est désormais de **12,13 euros**.

En outre, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, **les heures supplémentaires payées dans la police nationale sont exonérées de prélèvements sociaux et fiscaux.**

Seul un recensement individuel du flux d'heures supplémentaires effectuées et à récupérer par les gradés et les gardiens de police permettrait de disposer d'une vision exacte du stock d'heures accumulées. Toutefois, sur la base des données figurant dans les applications de gestion du temps de travail, on estime **le flux annuel** d'heures supplémentaires effectuées dans l'ensemble de la police nationale (hors CRS) par les gradés et les gardiens de police à **4,5 millions d'heures** et **le stock** à environ **16 millions d'heures**.

Des réflexions sont actuellement conduites, au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur l'éventualité d'une rémunération (au moins partielle) du flux d'heures supplémentaires et / ou du stock.

#### **IV. LA MOBILISATION DES RESSOURCES EN FAVEUR DE L'OPÉRATIONNEL SE TRADUIT PAR DES OBJECTIFS DE PERFORMANCES LA PLUPART DU TEMPS ATTEINTS OU DÉPASSÉS**

**Les moyens mobilisés au cours de l'exercice 2007 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 PLF pour 2008<sup>1</sup>.**

##### ***A. LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE » CONTINUE D'ENREGISTRER DE BONS RÉSULTATS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE***

#### **1. Un net recul de la délinquance générale**

**L'objectif de réduction de la délinquance générale en zone police est atteint en 2007**, comme en attestent tant le net recul de 4,21 % du nombre de crimes et délits constatés (pour une prévision comprise entre - 1 % et - 2 % dans le PAP pour 2007) que la progression du taux global d'élucidation mesuré à 34,18 % (pour une prévision de 33,5 % dans le PAP pour 2007).

**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 d'investigation mises en œuvre** (police technique et scientifique...) aux évolutions de la délinquance. Il s'inscrit dans un mouvement à la baisse enregistré depuis six années consécutives, la délinquance générale ayant au total reculé de 13 % en zone police depuis 2001.

#### **2. Une baisse de la délinquance de voie publique**

**Le recul de la délinquance de voie publique en zone police obtenu en 2007 dépasse très largement l'objectif fixé par le PAP pour 2007 : - 8,17 % pour une prévision variant entre - 2 % et - 3 %.**

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91, tome III – annexe 28 (2007-2008) « 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 **- 21 % depuis 2003**. Au sein de cette délinquance, il convient en outre de souligner que les vols avec violence et les vols d'automobiles sont en très net recul.

### **3. Une activité soutenue dans le cadre 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).

En 2007, **23.196 éloignements d'étrangers en situation irrégulière en métropole** ont été réalisés (pour un objectif cible de 28.000). En dépit d'une légère diminution par rapport à 2006 (- 2,7 %), ce résultat s'inscrit dans la continuité d'une activité soutenue depuis plusieurs années. Le recul sensible enregistré en 2007 est notamment lié à l'entrée de nouveaux pays dans l'Union européenne en début d'année (la Roumanie et la Bulgarie représentaient en 2006, respectivement, les première et cinquième nationalités des reconduits). **En incluant les données de l'outre-mer, il a été procédé à 48.527 éloignements**, soit une progression de 1,7 % par rapport à 2006.

En outre, en 2007, **le coût moyen de fonctionnement d'un séjour en CRA police s'est élevé à 356 euros**, pour une durée moyenne de séjour de 10,51 jours. La baisse constatée par rapport au coût moyen fixé comme objectif par le PAP 2007 (1.000 euros) paraît, en première analyse, considérable. Toutefois, elle résulte d'un affinement de l'analyse du coût : exclusion de l'assiette de calcul des dépenses pour le fonctionnement des locaux de rétention administrative, exclusion des dépenses de fonctionnement de la zone d'attente (ZAPI) de Roissy et exclusion des dépenses effectuées pour l'acquisition de laissez-passer consulaires.

**Aussi, votre rapporteur spécial considère-t-il qu'il conviendra d'attendre le prochain RAP pour porter un jugement véritablement étayé et définitif sur cette baisse.**

Par ailleurs, **les dépenses de transport pour l'acheminement des étrangers éloignés atteignent en métropole 35,4 millions d'euros, soit un coût moyen par étranger reconduit de 1.526 euros** (contre 1.795 euros en 2006).

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.

#### **4. Des résultats décevants en matière de lutte contre l'insécurité routière**

Dans le tableau d'ensemble satisfaisant de l'activité de la police nationale en 2007, la lutte contre l'insécurité routière ressort toutefois comme un domaine où **les objectifs de performances n'ont pas pu être atteints**, malgré le fort investissement de la police nationale dans les actions d'éducation, de prévention et de répression (contrôles d'alcoolémie et de vitesse, patrouilles de circulation routière...).

Ainsi, **le nombre d'accidents a augmenté de 5,74 %** (pour 62.137 accidents au total), contre une prévision fixée dans une fourchette variant entre - 1 % et - 3 %. De même, le nombre de tués (1.282) a stagné (+ 0,16 %), alors que l'objectif était un recul compris entre - 2 % et - 5 %. Enfin, le nombre de blessés a cru de 3,89 % (pour un total de 75.331 blessés sur l'année), tandis que la cible affichée était une baisse comprise entre - 1 % et - 4 %.

Si en 2007 les résultats de la politique de sécurité routière n'ont pas été à la hauteur des attentes après plusieurs années de forte baisse du nombre de tués, de blessés et d'accidents, **l'action de la police nationale a pourtant été soutenue en la matière.**

Ainsi notamment, malgré un taux déjà très élevé obtenu en 2006, le ciblage des dépistages d'alcoolémie sur les comportements à risque a encore progressé en 2007 : **1.520.522 dépistages d'alcoolémie ont été effectués (soit + 5 % par rapport à 2006)** et, parmi ceux-ci, 97.545 se sont révélés positifs.

**Pour 2008, votre rapporteur spécial forme le vœu qu'une nouvelle mobilisation de tous les acteurs de cette politique permette de faire reculer les principaux facteurs de risque routier : alcool, vitesse, stupéfiants, absence de port de ceinture de sécurité, téléphone portable...**

### ***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 cinquième année consécutive, la délinquance globale en zone gendarmerie a enregistré une baisse : - 2,2 % 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 des 950 effectifs supplémentaires obtenus 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 2007. Toutefois, **le taux global d'élucidation a connu un certain tassement, passant de 41,5 % à 41,1 %.** Cette baisse touche particulièrement les escroqueries et les infractions économiques et financières (- 7,9 %) ainsi que les vols (- 7,5 %). En contrepartie, la montée en puissance du FNAEG a contribué à l'élucidation du nombre de crimes et délits contre les personnes (4.145 faits supplémentaires élucidés).

Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial estime que le plan d'action relatif à la police scientifique et technique, prévu en 2008, doit permettre d'améliorer notablement ces résultats en matière d'élucidation.**

## **2. Une réduction significative de la délinquance de voie publique**

**La délinquance de voie publique, mesurée par le nombre de crimes et délits constatés, a reculé de 4,7 % en 2007, pour une prévision comprise entre - 2 % et - 3 %.** Au total, le résultat sur les cinq dernières années correspond à une baisse de 33,6 %.

Ces excellents résultats trouvent leur explication dans **une présence plus importante et mieux ajustée des unités de gendarmerie sur le terrain,** 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, et la baisse des vols et recels (- 4,9 %)<sup>1</sup>.

## **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 tenu un rôle essentiel en 2007 et a obtenu, comme en 2006, des résultats encourageants.

Ainsi, pour la sixième année consécutive, la gendarmerie nationale enregistre **une diminution de l'accidentalité dans sa zone de compétence, avec une baisse de 3,1 % des tués par rapport à 2006** (pour une prévision

---

<sup>1</sup> Pour lutter contre les vols et les recels, de nombreuses cellules d'enquêtes ont été mises sur pied en 2007 au niveau départemental ou régional. En particulier, l'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) a créé quatorze cellules spécialisées (deux pour les vols de métaux, une pour les escroqueries, six pour les cambriolages de commerces, deux pour les vols de fret, deux pour les cambriolages de particuliers et une pour les vols dans les églises).

comprise entre - 2 % et - 5 %) qui se traduit par **110 vies supplémentaires épargnées.**

Le renforcement de l'efficacité de cette lutte contre le risque routier est notamment passé en 2007 par une amélioration des performances de la gendarmerie nationale en matière de dépistage. Ainsi, le taux de dépistage positif d'alcoolémie a atteint 1,81 %, contre 1,75 % en 2006, et **le taux de dépistage positif de produits stupéfiants s'est élevé à 45 %,** contre 37,58 % en 2006.

Au total, les unités de gendarmerie ont procédé à plus de 9,7 millions de dépistages, dont 176.671 ont abouti au relevé d'une infraction (+ 2,6 % par rapport à 2006). De tels résultats rendent compte de l'augmentation du ciblage des contrôles. Toutefois, **votre rapporteur spécial estime qu'il convient de conserver un bon équilibre entre ce ciblage et le dépistage « de masse », qui influe notablement sur le changement de comportement des conducteurs.**

## **MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »**

### **M. Claude Haut, rapporteur spécial**

<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	413
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE .....	413
B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	414
C. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS .....	414
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	415
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » .....	415
1. <i>La gestion des crédits en 2007 montre une surbudgétisation initiale des crédits du programme</i> .....	415
2. <i>Les performances du programme sont de très bonne qualité</i> .....	416
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS ».....	417
1. <i>Des problèmes de calibrage et de consommation des crédits</i> .....	417
2. <i>Une mesure de la performance qui s'affine laborieusement</i> .....	419

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE

La mission « Sécurité civile » est composée de deux programmes :

- le **programme 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO)**, relatif aux **moyens nationaux de sécurité et de défense civiles** destinés à protéger la population en cas de catastrophe naturelle ou technologique (feux de forêt, secours d'urgence, déminage, etc.) ;

- le **programme 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS)**, qui concerne plus spécifiquement la **coordination de la chaîne des acteurs de la sécurité civile** lors des gestions de crises et le soutien aux structures d'intervention.

Le directeur de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Henri Masse, est responsable des deux programmes de la mission.

Votre rapporteur spécial réitère à l'occasion de son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2007 les remarques formulées précédemment sur **l'architecture la mission**<sup>1</sup>. Celle-ci **n'apparaît en effet pas optimale**, du fait de la très forte imbrication entre les deux programmes de la mission, qui rend leur séparation largement artificielle. Par ailleurs, **la taille de la mission est relativement réduite** ce qui limite les possibilités de redéploiement des crédits en cas de catastrophe majeure. Enfin, comme votre rapporteur spécial l'avait constaté dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, *« l'existence séparée d'une mission « Sécurité civile » peut donc paraître quelque peu artificielle, puisque plus de 50 % des crédits participant à la politique de sécurité civile de l'Etat n'entrent pas dans son périmètre »*.

**La Cour des comptes**, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007, estime également que *« la structure de la mission apparaît inadéquate »* notamment en raison de la *« division artificielle en deux programmes [qui] rigidifie la gestion des crédits »*.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 91 – Tome III – Annexe 29 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008 – Sécurité civile, Claude Haut.

## **B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS**

### **Exécution des autorisations d'engagement en 2007**

*(en millions d'euros)*

<b>Programme</b>	<b>Prévues en loi de finances initiale</b>	<b>Disponibles</b>	<b>Consommées</b>	<b>Taux de consommation des crédits disponibles</b>
<b>ISO</b>	269,58	252,54	239,82	95 %
<b>CMS</b>	294,97	284,18	252,79	89 %
<b>Total</b>	564,55	536,72	492,61	91,8 %

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

### **Exécution des crédits de paiement en 2007**

*(en millions d'euros)*

<b>Programme</b>	<b>Prévus en loi de finances initiale</b>	<b>Disponibles</b>	<b>Consommés</b>	<b>Taux de consommation des crédits disponibles</b>
<b>ISO</b>	239,07	212,87	208,01	97,7 %
<b>CMS</b>	188,84	200,79	184,81	92 %
<b>Total</b>	427,91	413,66	392,82	95 %

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

La mission présente des taux de consommation des crédits satisfaisants, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, puisqu'ils sont **supérieurs à 90 %**, avec cependant une légère réserve pour le programme 128 dont la prévision et la répartition des besoins reste perfectible.

Votre rapporteur spécial relève, toutefois, que les crédits votés en loi de finances initiale ont été réduits de manière non négligeable par des mesures réglementaires en cours d'année, les autorisations d'engagement ayant été réduites de 27,8 millions d'euros et les crédits de paiement de 14,25 millions d'euros.

## **C. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS**

L'effectif global de la mission s'est établi en 2007 à **2.560 emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une légère réduction, à hauteur de 3 ETPT, par rapport à l'année 2006. Cette consommation est, par ailleurs, inférieure de 38 ETPT au plafond fixé pour la mission en loi de finances initiale pour 2007.

La comparaison des effectifs de chaque programme, par rapport à 2006, est peu significative en raison du transfert, depuis le programme ISO, de 108 militaires sur le programme CMS. Il convient cependant de relever que :

- le programme ISO a bénéficié de la majorité des effectifs de la mission (82,5 %) avec 2.112 ETPT pour un plafond d'emplois de 2.139 ETPT soit une consommation inférieure de 1,26 % au plafond fixé en loi de finances initiale ;

- le programme CMS a disposé, quant à lui, de 448 ETPT pour un plafond fixé à 459, soit une consommation inférieure de 2,4 % au plafond fixé en loi de finances initiale.

## II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS »

#### 1. La gestion des crédits en 2007 montre une surbudgétisation initiale des crédits du programme

Le programme ISO a fait l'objet de mouvements de crédits relativement importants en cours d'année :

- des **annulations de crédits à hauteur de 19,1 millions d'euros en autorisations d'engagement**, dont 13,1 millions d'euros sur des dépenses de titre 2 **et de 50,9 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 13,1 millions d'euros sur des dépenses de titre 2 ;

- **des ouvertures de crédits** à hauteur de 2,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 24,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, la gestion réglementaire des crédits fait donc apparaître sur le programme une **diminution de 6,3 % du montant des autorisations d'engagement et de 11 % de celui des crédits de paiement**.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales indique que « *les travaux de programmation budgétaire rectifiée ont mis en évidence des reliquats de gestion prévisionnels permettant d'absorber ces annulations sans remettre en cause leurs prévisions d'exécution jusqu'à la fin de l'exercice* ». Votre rapporteur spécial relève donc que si ces annulations n'ont pas porté préjudice à l'exécution du programme, elles **traduisent la surbudgétisation des crédits du programme en loi de finances initiale**.

Par ailleurs, les crédits consommés sont **inférieurs** aux crédits qui étaient disponibles. Au total, ce sont près de 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement disponibles qui **n'ont pas été consommés au cours de l'exercice 2007, soit 11 % des crédits**

**prévus en loi de finances initiale.** Le transfert de certaines opérations sur d'autres programmes et les autres modifications mentionnées dans le rapport annuel de performances ne permettent pas de déterminer intégralement les causes de cette sous-consommation.

En ce qui concerne, en particulier, les dépenses de personnel, **l'annulation de 13,1 millions d'euros de crédits représente près de 10 % du montant initialement voté pour les dépenses de personnel du programme.** Cette annulation est donc le signe d'une surbudgétisation relativement importante des dépenses de personnel en loi de finances initiale pour 2007, confirmée par le rapport du contrôleur budgétaire et comptable auprès du ministère<sup>1</sup>.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial constate que **le coût moyen par agent du programme est passé de 33.505 euros en 2006 à 36.427 euros en 2007**, soit une augmentation de 8,7 % qui ne peut s'expliquer ni par la hausse du point de la fonction publique (+ 0,8 % au 1<sup>er</sup> février 2007) ni par le rachat des jours de congés pris en 2007 (26.450 euros sur l'année).

## **2. Les performances du programme sont de très bonne qualité**

L'unique indicateur de **l'objectif 1 « Assurer un appui aérien à la lutte contre les feux de forêts »** présente des résultats très satisfaisant. Les taux de disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile durant la « saison feux » sont en effet, pour chaque flottille concernée, supérieurs ou égaux aux objectifs ambitieux fixés dans le projet annuel de performances.

De même, **l'objectif 2 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) »** est satisfaisant. L'augmentation du coût de l'heure de vol par avion, + 2,6 % par rapport à 2006, est en effet inférieure aux prévisions et raisonnable dans le contexte de l'augmentation de 5 % du nombre d'heures de vol.

La disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts montre également une évolution très satisfaisante puisque le taux de disponibilité en 2007 s'est élevé à 91 %, contre 82,8 % en 2006, et alors que la prévision n'était que de 76 %. **L'objectif 3 « Optimiser la capacité des moyens terrestres nationaux de lutte contre les feux de forêts »** a donc été pleinement rempli. Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le manque d'ambition de l'objectif, fixé pour 2008 à seulement 78 % de taux de disponibilité.

---

<sup>1</sup> *Rapport annuel du CBCM près le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007.*

**L'objectif 4 « Optimiser le potentiel d'engagement des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) »** présente un indicateur stable, le pourcentage des effectifs en opérations disponibles pour intervention étant passé de 78,7 % en 2006 à 78,3 % en 2007.

**L'objectif 5 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) »** présente trois indicateurs dont les résultats en 2007 sont bons :

- le premier indique un taux quasi-stable de disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères ;

- le deuxième présente une réduction très satisfaisante du coût total de l'heure de vol de la flottille du GHSC, qui est passé de 3.160 euros en 2006 à 2.850 euros en 2007 ;

- le dernier indicateur, relatif au coût total de la flotte GHSC par personne secourue, est également en baisse. Il passe de 4.898 euros en 2006 à 4.661 euros en 2007.

Enfin, l'évolution de **l'objectif 6 « Réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins explosifs »** montre une stabilité satisfaisante du délai moyen d'intervention sur les engins de guerre, passé de 7,5 jours en 2006 à 7,7 jours en 2007, eu égard à l'importance et à la technicité de ces missions comme votre rapporteur spécial a pu le constater lors de sa rencontre avec les personnels du centre de déminage de Toulon. Toutefois, votre rapporteur spécial s'étonne que l'indicateur relatif au délai moyen d'intervention sur les colis piégés ne soit pas renseigné, le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement des comptes indiquant que « *l'indicateur a été créé en 2008, ce qui explique qu'il n'est pas renseigné dans le RAP 2007* ». En effet, l'indicateur était présent dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2007 ce qui justifierait qu'il continue à être renseigné dans le rapport annuel de performances de la même année.

## ***B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »***

### **1. Des problèmes de calibrage et de consommation des crédits**

#### *a) La gestion des dépenses de personnel*

**Le programme « Coordination des moyens de secours » (CMS) compte 448 ETPT en 2007** contre 336 en 2006, ce qui résulte essentiellement du transfert depuis le programme ISO de 108 militaires en fonction au centre opérationnel de gestion interministérielle des crises et dans les états-majors de zone de défense.

La programmation initiale prévoyait pour les dépenses de personnel 26,5 millions d'euros en crédits de paiement. La gestion réglementaire des crédits en cours d'année a tenu compte, d'une part, de l'augmentation sensible

des sorties et, d'autre part, du freinage des recrutements par le responsable de programme au second semestre, en prévision des réductions d'emplois et de crédits prévus par la loi de finances pour 2008.

Les crédits ouverts ont ainsi été ajustés par **deux annulations de crédits** :

- **2 millions d'euros** dans le décret d'avance du 25 octobre 2007 ;
- **1,6 million d'euros** au titre de la loi de finances rectificative pour 2007.

Par ailleurs, comme en 2006, une fongibilité asymétrique a été exercée en 2007, diminuant les dépenses du titre 2 de 0,4 million d'euros.

L'exécution des dépenses de personnel du programme s'est établie à 22 millions d'euros, soit 900.000 euros (4,1%) de moins que les crédits ouverts, donc à un niveau proche de la programmation budgétaire rectifiée. La différence par rapport à la LFI (4,6 millions d'euros) s'explique par la sous-consommation du plafond d'emploi, pour 0,54 million d'euros, par la non prise en compte des 108 militaires dans les premiers mois de l'année pour 1,9 million d'euros, et enfin par une **surbudgétisation qui a notamment concerné les dépenses de cotisations sociales**.

En 2007, le **coût moyen par agent du programme** s'établit à 33.653 euros, **en légère diminution par rapport à l'exécution 2006**.

*b) L'exécution des dépenses hors personnel*

Les modifications de crédits en gestion ont concerné principalement :

- pour les **ouvertures**, les reports de 1,1 million d'euros d'autorisations d'engagement et de **22,5 millions d'euros de crédits de paiement** laissés volontairement disponibles en fin de gestion 2006 dans le but de faire face aux restes à payer du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) ;

- pour les **annulations**, la suppression par décret d'avance de **6,8 millions d'euros de crédits de paiement** et par la loi de finances rectificative de **8 millions d'euros de crédits de paiement**.

En outre, l'intégralité des crédits qui avaient fait l'objet d'une réserve de précaution, ont été maintenus, pour un montant total de 13,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8,1 millions d'euros en crédits de paiement.

L'exécution des dépenses hors personnel en 2007 s'est traduite par une **consommation de 92 % des crédits de paiement et 88 % des autorisations d'engagements ouverts en loi de finances initiales** pour 2007.

Les crédits ouverts en crédits de paiement pour 177,8 millions d'euros ont permis de couvrir la programmation budgétaire rectifiée à 175,8 millions d'euros, tout en laissant des reports estimés à 7,5 millions d'euros sur le fonds

d'aide à l'investissement des SDIS (FAI). Compte tenu du faible niveau de consommation des crédits du FAI (38 millions d'euros sur une programmation de 57,8 millions d'euros), 10 millions d'euros ont été redéployés au sein du programme au bénéfice du réseau national d'alerte, de la réserve nationale, des colonnes de renforts et du budget opérationnel de programme « Soutien ».

La sous-consommation des autorisations d'engagement du programme s'explique principalement par les **retards de lancement du projet ANTARES** (extension du système de communication sécurisé de la Police Nationale-Acropol aux SDIS) en raison de la notification tardive du marché de conception, qui représente un engagement de 25 millions d'euros.

**La dépense pour l'opérateur du programme, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP), s'est élevée à 6,9 millions d'euros**, composée d'une subvention d'un montant de 4,4 millions d'euros complétant ses ressources propres pour assurer son fonctionnement et de 2,5 millions d'euros de dotation en fonds propres destinée au remboursement de l'emprunt contracté par l'école pour financer la construction de son implantation à Aix-les-Milles.

#### *c) La dépense fiscale*

Une dépense fiscale est associée au programme CMS qui concerne l'exonération des vacations horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs pompiers volontaires. Elle est évaluée à 25 millions d'euros pour 260.000 bénéficiaires en 2007.

## **2. Une mesure de la performance qui s'affine laborieusement**

Votre rapporteur spécial constate un **effort évident pour mesurer la performance du programme dans son ensemble**, bien que l'élaboration des objectifs et des indicateurs ait été assez laborieuse. Il convient, en effet, de rappeler que ce programme, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, a fait l'objet d'ajustements de ses objectifs et indicateurs. Sur les 4 objectifs retenus pour 2006, 2 objectifs, qui ne prévoyaient qu'un indicateur d'activité, ont été supprimés à partir de 2007.

Votre rapporteur spécial pensait, dans la continuité des observations qu'il avait précédemment formulées, que les trois indicateurs du deuxième objectif auraient pu figurer au sein d'objectifs distincts, la longueur du libellé de ce deuxième objectif révélant, au moins, deux orientations différentes.

A-t-il été entendu ? Toujours est-il que **la mesure de la performance a continué à être affinée dans le sens proposé**. Ainsi, le deuxième objectif a été scindé en deux dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2008. La performance de ce programme sera désormais mesurée par 5 indicateurs destinés à renseigner sur la réalisation de 3 objectifs.

Dans l'attente de l'application de ces décisions la performance du programme 128 a été mesurée pour 2007 par 5 indicateurs relatifs aux 2 objectifs retenus pour cet exercice.

**L'objectif 1 « Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre feux de forêts »** est mesuré par un premier indice basé sur les journées de mobilisation des colonnes prévisionnelles, d'une part, et des colonnes curatives, d'autre part, par rapport aux risques très sévères de la saison « feux de forêts ». Il a été utilement adjoint à cet objectif, depuis 2007, un second indicateur concernant le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité des risques.

Au regard des risques encourus durant l'été 2007, légèrement supérieurs à la moyenne décennale, **les résultats sont satisfaisants**. Cependant, plusieurs incendies marquants se sont développés dans des secteurs qui n'avaient pas été classés en risques très sévères et se sont déclarés plus tôt qu'habituellement dans la saison. Ce phénomène a eu pour conséquence d'augmenter l'engagement des colonnes curatives et implique la nécessité de progresser encore dans l'analyse du danger.

**L'objectif 2 « 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, correspondant au taux d'accidentologie en service. Il affiche un **résultat satisfaisant** traduisant l'efficacité des actions de prévention et de mobilisation des SDIS ainsi que l'intégration des modules de sécurité dans les formations. Après l'important travail de fiabilisation des remontées d'information, effectué en 2006, par le Bureau prévention enquête accident (BPAE) la valeur cible avait été ajustée en conséquence. Les bons résultats constatés justifieraient une nouvelle correction de l'objectif cible.

Le deuxième indicateur présentant l'attrait des formations proposées par l'opérateur l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers: (ENSOSP), apparu en 2007, est **inférieur aux prévisions**. Si l'installation, à Aix-les Milles, de l'école dans des locaux provisoires, dans l'attente de la réalisation du pôle pédagogique, explique ce résultat, **il serait intéressant de s'assurer que le nombre des inscriptions correspond à celui de la fréquentation aux formations. Par ailleurs, votre rapporteur spécial a pu constater, lors de son déplacement sur place à l'occasion de son contrôle de l'ENSOSP, que l'Ecole était confrontée à des difficultés de recrutement des formateurs.**

Enfin, le troisième indicateur, mesurant le « taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antarès » est légèrement supérieur à la prévision. Selon le ministère, cet indicateur pourrait à terme être affiné par un second indicateur relatif à l'utilisation effective d'Antarès.

## MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale

<b>I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES</b> .....	422
A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION .....	422
1. Une mission interministérielle à l'avenir en suspens.....	422
2. Une mission au périmètre étroit qui empêche une appréhension d'ensemble de la gestion budgétaire en ce domaine .....	423
B. EXECUTION 2007.....	424
1. Une exécution encore éloignée de l'autorisation budgétaire .....	424
2. Une meilleure consommation des crédits ouverts .....	424
3. Une fongibilité qui n'a pu que faiblement jouer .....	424
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	426
A. LE PROGRAMME 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES » .....	426
1. Une dotation multipliée par quatre en cours de gestion .....	426
2. Une meilleure consommation des crédits .....	428
3. L'enjeu lié aux opérateurs.....	428
4. Une analyse de la performance toujours perfectible .....	429
B. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION » .....	431
1. Des rattachements tardifs de fonds de concours qui entraînent d'importants reports de crédits .....	431
2. Des dépenses « non budgétées » qui ont nécessité des redéploiements ou une ouverture par voie de décret d'avance .....	431
3. Une sous-consommation des crédits de l'ordre de 10 % .....	432
4. Le creusement de la dette relative au service public de l'équarrissage : 43,2 millions d'euros à fin 2007.....	433
5. Une performance difficile à évaluer .....	434

## I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

#### 1. Une mission interministérielle à l'avenir en suspens

La mission « Sécurité sanitaire » était, en 2007, **une des huit missions interministérielles du budget général**, placée sous la coresponsabilité du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Si cette interministérialité se justifiait par les liens étroits existant entre les thématiques relatives à la santé humaine et animale, et avait, en ce sens, été saluée par votre rapporteure spéciale au moment de sa création, elle n'a pu néanmoins que constater, à travers l'examen des projets de loi de finances successifs et ses missions de contrôle<sup>1</sup>, **le caractère artificiel de cette mission.**

En effet, si la dimension opérationnelle de l'interministérialité de la mission est avérée, en revanche, sa **dimension budgétaire est quasi-inexistante**. De l'avis même du directeur général de l'alimentation, la mission « Sécurité sanitaire » est « *sens grand sens budgétaire* », « *la collaboration budgétaire entre les deux programmes est quasi inexistante, si ce n'est pour ce qui concerne le financement de l'AFSSA [Agence française de sécurité sanitaire des aliments] et de plusieurs conventions* »<sup>2</sup>.

Aujourd'hui la question du maintien ou de la suppression de la mission interministérielle est donc clairement posée, comme l'ont indiqué, à votre rapporteure spéciale, différents de ses interlocuteurs. Serait ainsi envisagé, comme le préconisait le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)<sup>3</sup>, le rattachement du programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » à la mission « Santé » et sa fusion avec le programme 204 « Santé publique et prévention » et, s'agissant du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », son introduction au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Votre rapporteure spéciale tient à formuler plusieurs observations quant à cette réforme :

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 28 ; rapport d'information n° 451 (2005-2006) ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 28 ; rapport d'information n° 355 (2006-2007) ; rapport général n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 30.

<sup>2</sup> Réponse de la direction générale de l'alimentation au questionnaire de votre rapporteure spéciale adressé à l'occasion de sa mission de contrôle sur la gestion de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine.

<sup>3</sup> CIAP, rapport d'audit n° 2006-AI-R-39-01 sur le programme 228 ; CIAP, rapport d'audit n° 2007-R-57-01 sur le programme 206.

- d'une part, le **caractère dommageable d'une séparation des problématiques liées à la santé humaine et animale**, au moment où la sphère scientifique met en évidence l'étroitesse de ces sujets ;

- d'autre part, le **risque d'une disproportion du programme 204** « Santé publique et prévention » ainsi reconfiguré au sein de la mission « Santé ».

De façon plus générale, la limitation du nombre des missions interministérielles, telle qu'envisagée par la révision générale des politiques publiques (RGPP), afin d'assurer la cohésion entre structures administratives et unités budgétaires, constitue, pour votre rapporteure spéciale, **un recul au regard des objectifs de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, dont la finalité était inverse : inciter à une refonte de l'organisation administrative de l'Etat par l'introduction d'unités budgétaires fondées sur la finalité des politiques publiques.

## **2. Une mission au périmètre étroit qui empêche une appréhension d'ensemble de la gestion budgétaire en ce domaine**

La mission « Sécurité sanitaire » est composée de deux programmes, le premier, le programme 228, relatif à la « Veille et sécurité sanitaires », le second, le programme 206, relatif à la « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Or, comme l'a rappelé, votre rapporteure spéciale dans son rapport d'information sur le dispositif des agences de sécurité sanitaire<sup>1</sup>, la mission « Sécurité sanitaire » ne représente qu'**une partie étroite de cette politique publique, ce qui empêche une appréciation globale de la gestion budgétaire en la matière.**

Selon la maquette budgétaire retenue pour l'année 2007, treize autres programmes participaient, en effet, à la politique de sécurité sanitaire en 2007.

Surtout, les fonctions support de la mission sont portées par d'autres missions budgétaires : le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration », et, dans une moindre mesure, certains emplois concourant au programme 206 sont rattachés à la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Par ailleurs, les crédits de la mission sont abondés par divers fonds de concours qui modifient l'autorisation budgétaire initiale, en dépit de leur réduction par rapport à l'année 2006.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 355 (2006-2007).*

## **B. EXECUTION 2007**

### **1. Une exécution encore éloignée de l'autorisation budgétaire**

Au cours de l'exercice 2007, **la dotation initiale de la mission a été augmentée de près de 50 %**, passant de 605 millions d'euros à 931 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 658 millions d'euros à 1,09 milliard d'euros en crédits de paiement (CP).

Cet écart important entre le montant des crédits votés en loi de finances initiale (LFI) et le montant des crédits réellement ouverts en cours de gestion, résulte d'importants mouvements de crédits, notamment de forts reports de crédits de l'exercice 2006 sur 2007, ainsi que des décrets d'avance et des abondements par voie de fonds de concours.

Votre rapporteure spéciale note, toutefois, **une amélioration par rapport à l'exercice 2006, au cours duquel la dotation initiale de la mission avait plus que doublé.**

### **2. Une meilleure consommation des crédits ouverts**

Comparativement aux crédits ouverts en LFI, le taux d'exécution de la mission est élevé : il est de 142,2 % en AE et 156,4 % en CP. Ceci reflète les mouvements de crédits décrits plus haut, venus abonder les programmes de la mission au cours de l'année 2007.

Par rapport aux crédits réellement ouverts en cours d'exercice, le taux d'exécution global de la mission est de **92,5 % en AE et 94,1 % en CP**, soit une **nette amélioration comparativement à l'exercice 2006**, pour lequel le taux d'exécution de la mission n'était alors que de 79 % en AE et 70 % en CP. Cette meilleure consommation des crédits ouverts est essentiellement le fait du programme 228 dont le taux d'exécution est passé de 75 % en AE et 47 % en CP, à 92,5 % en AE et 96,4 % en CP.

L'examen de l'exécution par programme permettra de revenir sur les causes de cette amélioration.

### **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, ce qui s'explique par l'étroitesse des marges de manœuvre des responsables de programme.

Cette remarque vaut particulièrement pour le programme 228 dont les fonctions support sont rattachées à une autre mission et dont, par ailleurs, 76 % des crédits votés en LFI sont des subventions pour charge de service public.

**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 sanitaires	104.567.572	104.567.572	369.419.131	476.625.643	341.921.136	459.285.266	327	439,2	92,5	96,4
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	500.569.231	553.497.501	561.479.299	617.333.510	518.800.626	569.982.890	103,6	103	92,4	92,3
Total	605.136.803	658.065.073	930.898.430	1.093.959.153	860.721.762	1.029.268.156	142,2	156,4	92,5	94,1

*Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Mission sécurité sanitaire » annexé au projet de loi de règlement pour 2007*

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »

#### 1. Une dotation multipliée par quatre en cours de gestion

En loi de finances pour 2007, le programme 228 a été doté de 104,6 millions en AE et en CP. Compte tenu des mouvements de crédits intervenus en cours d'année, les crédits ouverts, au 31 décembre 2007, se sont élevés à 369 millions en AE et 476,6 millions en CP. **La dotation initiale a donc été multipliée par près de 3,5 s'agissant des AE, et par environ 4,4 s'agissant des CP.**

Cet écart important entre le montant des crédits votés en LFI et le montant des crédits effectivement ouverts s'explique essentiellement par l'abondement du programme 228 par **fonds de concours**, la demande d'ouvertures de crédits par **décret d'avance**, mais surtout par **l'importance des reports de crédits** en provenance de l'exercice suivant.

#### Mouvements de crédits ayant affecté le programme 228 en 2007

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Crédits votés en LFI pour 2007</b>	<b>104.567.572</b>	<b>104.567.572</b>
Décret d'avance du 6 avril 2007	80.000.000	0
Arrêtés de report	182.021.664	369.228.176
Rattachements fonds de concours*	2.829.895	2.829.895
<b>Total des crédits ouverts à la suite de mouvements de crédits</b>	<b>264.851.559</b>	<b>372.058.071</b>
<b>Total des crédits ouverts en 2007</b>	<b>369.419.131</b>	<b>476.625.643</b>

\* Votre rapporteure spéciale note, en effet, **un écart** de 1.450 euros entre les deux mentions faites du montant des crédits abondant le programme 228 par voie de fonds de concours aux pages 20 et 30 du RAP de la mission « Sécurité sanitaire ».

Source : rapport annuel de performances de la mission « Sécurité sanitaire » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

*a) L'importance des reports de crédits*

Votre rapporteure spéciale rappelle, en effet, que le programme 228 bénéficie d'une **disposition dérogatoire, votée, chaque année en loi de finances**<sup>1</sup>, permettant des reports de crédits non consommés supérieurs au plafond de 3 % des crédits initiaux votés, fixé par l'article 15 de la LOLF.

Tout en reconnaissant le caractère particulier de la mission « Sécurité sanitaire », soumise à des aléas importants, votre rapporteure spéciale **s'interroge néanmoins sur l'importance et le caractère systématique de ces reports de crédits d'une année à l'autre, qui modifient substantiellement l'autorisation initiale.**

Ces derniers ont, en effet, représenté près de 50 % des AE ouvertes en 2007 et 77 % des CP ouverts en 2007.

D'après les informations fournies par le rapport annuel de performances, il s'agit, notamment, de crédits reportés sur fonds de concours, de reliquats de crédits issus des décrets d'avance de 2006 et de reports de crédits du plan arbovirose.

*b) La diminution des abondements par voie de fonds de concours*

En revanche, votre rapporteure spéciale note **la diminution des crédits ouverts par voie de fonds de concours par rapport à l'exercice 2006**, qui s'explique par la suppression du fonds de concours « Assurance maladie » chargé de financer les dépenses de préparation aux risques de pandémie de la grippe aviaire, en application de la décision du Conseil constitutionnel qui avait critiqué cette méthode<sup>2</sup>, les dépenses à ce titre devant désormais être inscrites en loi de finances initiale<sup>3</sup>.

Ce fonds de concours a été transformé, à titre transitoire, en établissement public à caractère administratif, dénommé « Fonds de prévention des risques sanitaires » (FOPRIS), dédié au financement du plan « Pandémie grippale ». Celui-ci a été, lui-même, remplacé par l'établissement de prévention et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) au mois d'août 2007. D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, le financement du FOPRIS, puis de l'EPRUS, non prévu en loi de finances initiale, provient des reports de crédits de 2006 sur 2007 et du décret d'avance du 6 avril 2007 relatif à la grippe aviaire.

Si votre rapporteure spéciale accueille favorablement cette réduction des abondements par voie de fonds de concours, qui modifiaient

---

<sup>1</sup> Article 58 de la loi de finances pour 2007.

<sup>2</sup> Décision n° 2005-528 du 15 décembre 2005 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

<sup>3</sup> La loi de financement de la sécurité sociale 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 ». Il a été remplacé par l'établissement de prévention et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) au mois d'août 2007.

substantiellement l'autorisation budgétaire initiale les années précédentes, elle regrette, néanmoins, **le manque d'informations précises sur le suivi de ces crédits et des autres fonds de concours.**

## 2. Une meilleure consommation des crédits

Votre rapporteure spéciale note **une nette amélioration** de la consommation des crédits du programme 228, puisque, au titre de 2007, **92,5 %** des AE et **96,4 %** des CP ouverts ont été consommés. Votre rapporteure spéciale rappelle, en effet, qu'en 2006, le taux d'exécution était de 75 % s'agissant des AE et 47 % s'agissant des CP, alors que la dotation initiale du programme avait été multipliée par sept en cours de gestion.

Selon les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, la sous-consommation des crédits ouverts en 2007 s'explique par l'absence de crise sanitaire de grande ampleur et surtout par la mise en place de l'EPRUS, qui a retardé certaines passations de marché. Le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a également indiqué, à votre rapporteure spéciale, une légère sous-consommation des services déconcentrés s'agissant des crédits devant être affectés à la formation des professionnels de santé à la lutte contre la grippe aviaire.

Votre rapporteure spéciale accueille favorablement cette meilleure consommation des crédits ouverts, qui **devrait ainsi permettre de limiter les reports de crédits sur l'année 2008.** D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, le montant des AE reportées sur l'exercice 2008 s'élèveront à 27,4 millions d'euros et à 17,3 millions d'euros s'agissant des CP.

## 3. L'enjeu lié aux opérateurs

Les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs du programme ont représenté, en 2007, **76 % des crédits inscrits en LFI**<sup>1</sup>. Si globalement, le taux d'exécution des crédits versés aux opérateurs de la mission est satisfaisant, votre rapporteure spéciale souligne néanmoins les points suivants :

- tout d'abord, **un écart souvent important entre la prévision des ressources propres de certains opérateurs et leur réalisation**, alors que l'inverse avait été observé en 2006. Ainsi, les ressources propres de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) n'ont représenté que 64 % du montant initialement prévu au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 ; celles de l'institut de veille sanitaire (INVS), un quart environ du montant fixé dans le projet annuel de

---

<sup>1</sup> Il n'est pas tenu compte de la subvention de 7,5 millions d'euros versée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), opérateur rattaché à une autre mission, la mission « Santé ».

performances de la mission. Cette observation amène donc votre rapporteure spéciale à s'interroger sur **la qualité des prévisions effectuées**, soulignant que celles-ci sont d'autant plus importantes, que, d'elles, dépendent en partie la détermination de la subvention pour charge de service public versée aux opérateurs ;

- ensuite, **une sous-consommation parfois significative des crédits destinés à des opérations d'investissement**. Ainsi, s'agissant de l'INVS, les dépenses d'investissement ont été quatre fois moins importantes que prévues. Cet écart peut s'expliquer par de moindres ressources perçues, ainsi que par des délais plus importants que prévus pour la réalisation de certaines opérations. Cette observation amènera votre rapporteure spéciale à un examen attentif de la fixation des subventions pour charge de service public lors de l'examen du prochain projet de loi de finances ;

- par ailleurs, votre rapporteure spéciale s'interroge sur la comptabilisation, dans l'exécution des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs de la mission, **d'une subvention de 7,5 millions d'euros accordée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)**, opérateur rattaché au programme 204 « Santé publique et prévention » de la mission « Santé » et qui relève donc de la responsabilité du même ministère, et de surcroît de la même direction ;

- enfin, s'agissant de l'EPRUS, votre rapporteure spéciale regrette l'absence de renseignement précis relatif au budget de cet opérateur au sein du projet annuel de performances. D'après les renseignements recueillis par votre rapporteure spéciale, auprès du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, le **fonds de roulement** de cette agence est substantiel, puisqu'il s'élève à près de **190 millions d'euros, soit 2,5 fois la subvention versée à l'EPRUS au titre de 2008**. Comme elle l'avait déjà souligné au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteure spéciale **s'interroge fortement sur la qualité de gestion des crédits destinés à cet établissement**.

#### **4. Une analyse de la performance toujours perfectible**

##### *a) Des cibles non atteintes*

Le dispositif de performance rattaché au programme 228 a été **substantiellement modifié** pour l'année 2007. Ainsi le nombre d'objectifs a été réduit de huit à six, de même que le nombre d'indicateurs est passé de douze à neuf. Votre rapporteure spéciale avait ainsi souligné, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, les efforts de rationalisation dans la définition des objectifs et des indicateurs de la mission.

Cependant, comme votre rapporteure spéciale l'a indiqué, à de nombreuses reprises, ces indicateurs sont largement perfectibles. Outre **le caractère très difficilement exploitable de certains-** en témoigne, par exemple, l'indicateur 3.1 « Nombre de détections d'anomalies par rapport au

nombre de contrôle effectués par l'AFSSAPS », **aucun d'entre eux ne permet une mesure de l'efficience**- c'est-à-dire de mettre en parallèle les objectifs fixés et les moyens financiers nécessaires à leur atteinte.

Votre rapporteure spéciale note, par ailleurs, **un nombre important d'indicateurs pour lesquels la cible fixée pour 2007 n'a pas été atteinte, voire ont enregistré une moindre performance par rapport à 2006**. Ainsi en est-il, par exemple :

- de l'indicateur 1.1 « Pourcentage de plans nationaux et de procédures ayant fait l'objet d'un retour d'expérience ou d'un exercice au cours des trois dernières années » : la réalisation (60 %) a été inférieure à la prévision (75 %) et moins bonne qu'en 2006 (75 %) ;

- de l'indicateur 1.2 « Pourcentage d'agents assurant des astreintes formés à la gestion des alertes sanitaires » : la réalisation (40 %) a également été très inférieure à la cible fixée (85 %), ainsi qu'à la réalisation 2006 (79 %) ;

- de l'indicateur 4.1 « Délai de traitement des autorisations de mise sur le marché » : alors que l'objectif a été fixé à 130 jours pour 2007, le délai de traitement a finalement été de 163 jours, contre 149 jours en 2006 ;

- de l'indicateur 6.1 « Evolution de la proportion de la population alimentée par de l'eau non conforme pour les paramètres microbiologiques et pesticides » et de l'indicateur 6.2 « Evolution du pourcentage de captages d'eau destinée à la consommation humaine protégés par un périmètre de protection » : bien que meilleurs que ceux enregistrés en 2006, les résultats n'ont pas permis d'atteindre les cibles fixées pour 2007.

*b) Une suivi de la performance des agences en voie d'amélioration*

Comme l'avait déjà indiqué votre rapporteure spéciale lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, alors que 76 % des AE et des CP votés en loi de finances sont constitués de subventions pour charge de service public versées aux opérateurs, **seuls deux des sept agences de la mission se voient rattacher des indicateurs propres** : l'AFSSAPS et l'agence de la biomédecine.

Or, comme le reconnaît, par ailleurs, le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ces indicateurs ne reflètent pas la totalité des missions de ces agences et ne sont que partiellement liés aux « leviers » dont elles disposent. Ainsi en est-il de l'indicateur 5.1 « Accroître le nombre de greffes d'organes », dont la réalisation ne dépend pas directement de l'agence de la biomédecine.

Votre rapporteure spéciale se réjouit néanmoins de l'étude actuellement menée par la direction générale de la santé afin de **construire de nouveaux indicateurs devant permettre de mieux traduire la performance propre de chacune des agences au sein des projets et rapports annuels de performances**. Votre rapporteure spéciale accueille également favorablement

la mise en place de « **comités de suivi et d'évaluation** » chargés d'apprécier la mise en œuvre effective des contrats de performance de certaines agences (l'AFSSAPS et l'ABM).

Votre rapporteure spéciale **encourage** le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, à **généraliser cette procédure, ainsi qu'à achever sa politique de contractualisation envers les opérateurs de la mission n'ayant pas encore signé de tels contrats** : l'INVS, l'établissement français du sang (EFS), l'institut national de transfusion sanguine (INTS) et l'EPRUS.

## ***B. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »***

### **1. Des rattachements tardifs de fonds de concours qui entraînent d'importants reports de crédits**

Au cours de l'exercice 2007, le montant des reports de crédits de 2006 sur 2007 s'est élevé à 29,8 millions d'euros en AE et 35,4 millions en CP. Il s'agit principalement, selon les informations recueillies auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche, de crédits ouverts par voie de fonds de concours rattachés trop tardivement pour être consommés.

Selon les données transmises à votre rapporteure spéciale, 30,9 millions d'euros en AE et en CP ouverts par voie de fonds de concours en 2007, l'ont également été trop tard pour être consommés et seront donc, une nouvelle fois, reportés sur 2008.

Votre rapporteure spéciale s'interroge sur **le rattachement systématiquement trop tardif de ces crédits qui entraîne, par conséquent, des reports de crédits importants d'un exercice sur l'autre.**

Votre rapporteure spéciale regrette, à cet égard, **le manque d'informations sur le suivi de ces crédits** au sein du rapport annuel de performances.

### **2. Des dépenses « non budgétées » qui ont nécessité des redéploiements ou une ouverture par voie de décret d'avance**

Le programme 206 a fait l'objet d'une ouverture, par **décret d'avance**, de 6,5 millions d'euros en AE et CP pour financer une partie du plan de lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret d'avance du 25 octobre 2007.

Si votre rapporteure spéciale en reconnaît la nécessité, elle tient néanmoins à rappeler qu'elle reflète une **mauvaise évaluation des besoins de la mission**. En effet, comme cela avait déjà été le cas en 2006 s'agissant de l'épizootie d'influenza aviaire<sup>1</sup>, votre rapporteure spéciale avait interpellé le ministre de l'agriculture et de la pêche, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, sur **un risque de sous-budgétisation des crédits dédiés à la lutte contre la FCO**, notamment du fait de l'apparition de foyers de FCO dans le Nord de la France, à la fin du mois d'août 2006. **Le décret d'avance du 25 octobre 2007 a donné raison à votre rapporteure spéciale.**

Cette pratique récurrente de sous-budgétisations a d'ailleurs amené votre rapporteure spéciale à mener une mission de contrôle sur la gestion de l'épizootie de FCO dont elle présentera les conclusions.

Par ailleurs, comme l'avait également, souligné votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, **une autre dépense n'a pas, non plus, été prévue en loi de finances initiale et a nécessité un redéploiement de crédits à l'intérieur du programme 206** : il s'agit des dépenses liées à la mise en place de tests systématiques, à l'abattoir et à l'équarrissage, des ovins de plus de 18 mois. Le surcoût résultant de cette non-budgétisation a été financé par un redéploiement des crédits prévus pour la lutte contre l'influenza aviaire qui se sont avérés surévalués (*cf. infra*).

### **3. Une sous-consommation des crédits de l'ordre de 10 %**

Le programme 206 fait apparaître une **sous-consommation** des AE et des CP ouvertes hors titre 2 de l'ordre de **10 %**. D'après les informations recueillies auprès de la direction générale de l'alimentation, cet écart s'explique par plusieurs facteurs :

- une non-consommation de 30,9 millions d'euros en AE et CP de **fonds de concours rattachés trop tardivement** en 2007 pour pouvoir être consommés en gestion ;

- une sous-exécution de 7,6 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros en CP qui s'explique principalement par **la non-consommation de la totalité des dotations obtenues par les mouvements de crédits intervenus trop tardivement dans le cadre de la lutte contre la FCO** (décret d'avance du 25 octobre 2007 notamment) ;

---

<sup>1</sup> 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. Cet amendement avait été repoussé par le Sénat après l'intervention du ministre de la santé et des solidarités qui avait jugé cet amendement « inutile » estimant que le ministère serait en mesure de faire face au risque lié à l'épizootie. Le décret d'avance du 1<sup>er</sup> août 2006 a donné raison à votre rapporteure spéciale.

- un non-engagement, enfin, d'autorisations d'engagement pour un montant de 2,7 millions d'euros mobilisés dans le cadre de la passation de marchés.

**Votre rapporteure spéciale s'interroge sur ce mode de gestion et, notamment, sur le recours à la technique du décret d'avance, alors que, finalement, les crédits ainsi ouverts ne sont pas consommés en raison de leur ouverture trop tardive et se voient donc reportés d'un exercice à l'autre.**

Votre rapporteure spéciale note, en particulier, **une sous-exécution des crédits destinés à la lutte contre l'influenza aviaire**, en raison, d'après les propos recueillis auprès de la direction générale de l'alimentation, de l'absence de foyer en 2007 sur le territoire français. Cette sous-exécution s'est, d'ailleurs, traduite, comme l'avait fait remarquer votre rapporteure spéciale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, par une diminution des crédits inscrits à ce titre pour l'année 2008.

#### **4. Le creusement de la dette relative au service public de l'équarrissage : 43,2 millions d'euros à fin 2007**

Le solde des comptes du service public de l'équarrissage (SPE) s'est **dégradé de plus de 12 millions d'euros en 2007**, portant la dette totale relative à ce dispositif à 43,2 millions d'euros au 31 décembre 2007 contre 31,2 millions d'euros un an auparavant.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, ce creusement du déficit et de la dette du SPE s'explique par plusieurs facteurs :

- la hausse du gisement de cadavres collectés dans les exploitations agricoles en 2007 consécutive, pour partie, à l'épizootie de FCO ;
- la hausse du prix du carburant, la collecte représentant 65 % du prix de la prestation réalisée par les équarrisseurs ;
- l'insuffisance des dotations initiales entraînant le paiement d'intérêts moratoires.

Si l'instauration de la participation des éleveurs de porcs et de volailles (4,7 millions d'euros), ainsi que l'augmentation de la taxe d'abattage (86,6 millions d'euros) au mois de juillet 2006 ont permis d'accroître les ressources, la couverture partielle du coût du SPE a néanmoins nécessité un redéploiement de 6 millions d'euros supplémentaires depuis le budget consacré à l'élimination des farines animales. **La participation de l'Etat s'est ainsi élevée, au total, à 47,6 millions d'euros en 2007.**

Ces éléments confirment **les doutes exprimés par votre rapporteure spéciale sur l'équilibre financier du SPE**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, ainsi qu'à l'occasion de l'audition<sup>1</sup> organisée par votre commission des finances, le 26 septembre 2007, sur ce sujet.

## **5. Une performance difficile à évaluer**

Comme en ce qui concerne le programme 228, le dispositif de performance rattaché au programme 206 a été **resserré** autour de cinq objectifs au lieu de sept, et de sept indicateurs au lieu de neuf.

Si votre rapporteure spéciale accueille favorablement cet effort de rationalisation, elle ne peut néanmoins que rappeler ses principales observations formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006 :

- **l'insuffisance et la difficile exploitation de l'indicateur 2-1** « Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la tremblante caprine », reconnue par le ministère de l'agriculture et de la pêche et qui a amené à une modification en conséquence de l'indicateur dans le projet annuel de performances pour 2008 ;

- **l'absence d'indicateur d'efficience**, qui devrait néanmoins être prochainement corrigée par l'introduction de nouveaux indicateurs dans le projet annuel de performances pour 2009 ;

- **la faible couverture des crédits du programme** : selon la direction générale de l'alimentation, les sept indicateurs associés aux objectifs 1 à 5 du programme permettent en effet d'évaluer l'utilisation de seulement 50 % des crédits du programme hors moyens en personnel et 31,4 % des crédits du programme hors moyens en personnel et hors service public de l'équarrissage.

Votre rapporteure spéciale observe, par ailleurs, que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution budgétaire pour 2007<sup>2</sup>, rejoint ses propres observations formulées quant à **la nécessité d'introduire un indicateur mesurant la performance de l'AFSSA**, dont la subvention pour charge de service public représente le tiers des crédits de fonctionnement du programme. Votre rapporteure spéciale ne peut donc qu'encourager cette démarche.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 472 (2006-2007) de M. Joël Bourdin et Mme Nicole Bricq sur le suivi du rapport d'information n° 432 (2005-2006) concernant l'enquête de la Cour des comptes relative au service public de l'équarrissage.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007 ».

## MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »

### M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>436</b>
A. UNE SUR-EXÉCUTION GLOBALE.....	436
1. <i>Trois sur-consommations importantes.....</i>	<i>436</i>
2. <i>Des mouvements et des ouvertures de crédits en cours d'année destinés à combler certains besoins .....</i>	<i>438</i>
B. DES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE QUI PERSISTENT .....	439
1. <i>Un apurement des dettes constatées à l'égard du régime général au 31 décembre 2006.....</i>	<i>439</i>
2. <i>De nouvelles dettes résultant des insuffisances constatées au titre de l'exercice 2007 .....</i>	<i>441</i>
C. UN REGROUPEMENT DES CRÉDITS DE PERSONNEL AU SEIN D'UN PROGRAMME SUPPORT UNIQUE QUI N'A PAS TOTALEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS .....	441
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>442</b>
A. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET L'INTÉGRATION.....	442
B. L'APPLICATION DE LA SUBSIDIARITÉ DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ.....	443
C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL .....	444

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### A. UNE SUR-EXÉCUTION GLOBALE

#### 1. Trois sur-consommations importantes

La mission « Solidarité et intégration », dotée en loi de finances pour 2007 de 12,21 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 12,17 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), comprend sept programmes d'importance très variable, puisque le plus « petit » (Egalité entre les hommes et les femmes) rassemblait 28,3 millions d'euros, tandis que le plus important (Handicap et dépendance) mobilisait 8 milliards d'euros.

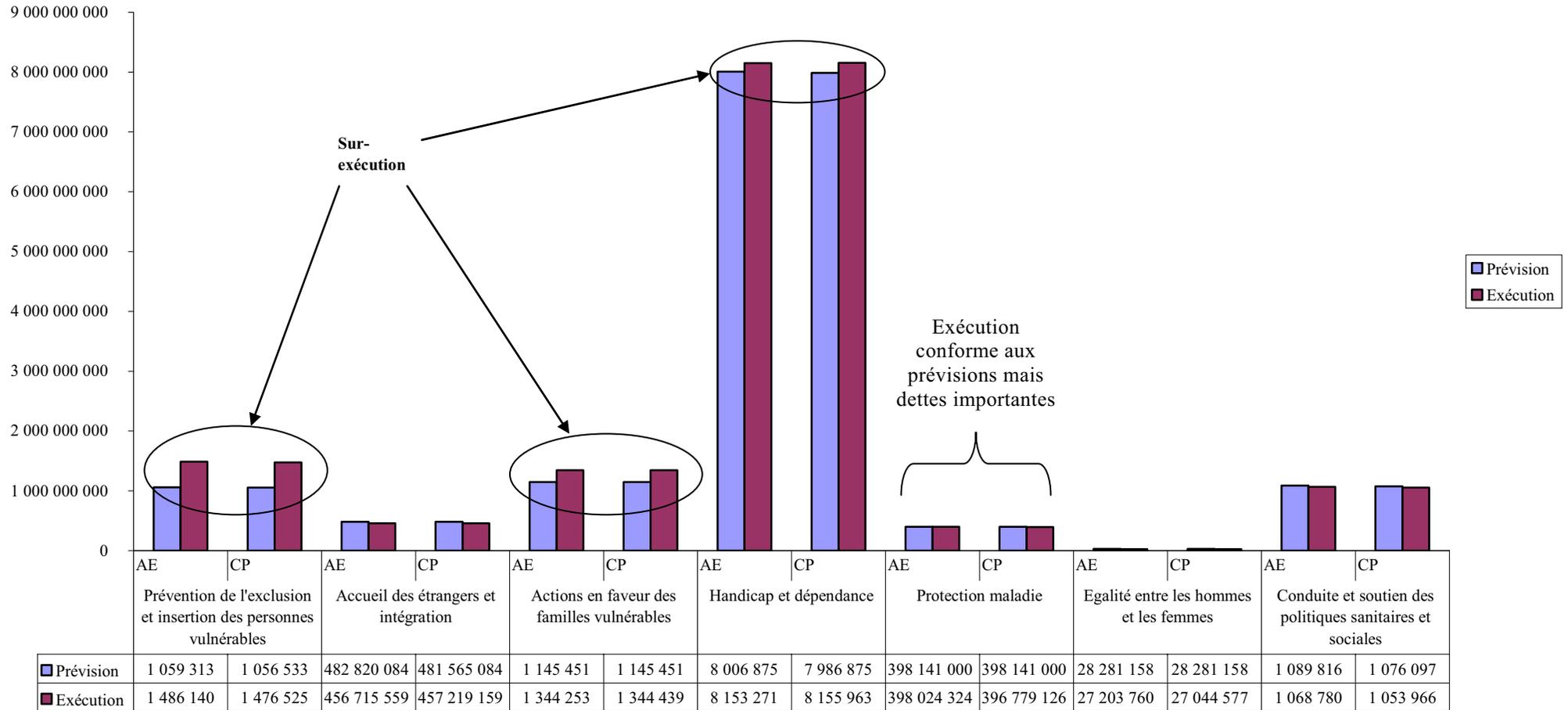
L'exécution 2007 s'est traduite par une **consommation très importante, puisqu'elle excède les crédits inscrits en loi de finances initiale** : 105,9 % des AE et 106,1 % des CP inscrits en loi de finances initiale ont, en effet, été consommés.

Le graphique qui suit précise cette exécution par programme. Il montre que cette sur-exécution globale s'explique par des surconsommations importantes sur trois programmes.

Ceci n'est guère surprenant : elles correspondent, en effet, pour une part, à des **sous-budgétisations récurrentes de certains dispositifs** en loi de finances initiale : hébergement d'urgence, allocation pour adultes handicapés et allocation de parent isolé notamment. Quant à la dotation consacrée à l'aide médicale d'Etat, notoirement sous-évaluée en 2007 comme les années précédentes, elle se traduit par un **reste à payer plus important que la dotation initiale elle-même** (266,9 millions d'euros selon le rapport annuel de performances, 264 millions d'euros selon la commission des comptes de la sécurité sociale).

L'impact des **reports** a également joué un rôle significatif dans le cas du programme « Handicap et dépendance », puisque 167,4 millions d'euros en AE et 193,4 millions d'euros en CP ont été reportés de 2006 vers 2007, en raison de la consommation plus lente que prévue des crédits rattachés par voie de fonds de concours en provenance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

**Comparaison des crédits inscrits en loi de finances pour 2007 et des crédits effectivement consommés**



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

## 2. Des mouvements et des ouvertures de crédits en cours d'année destinés à combler certains besoins

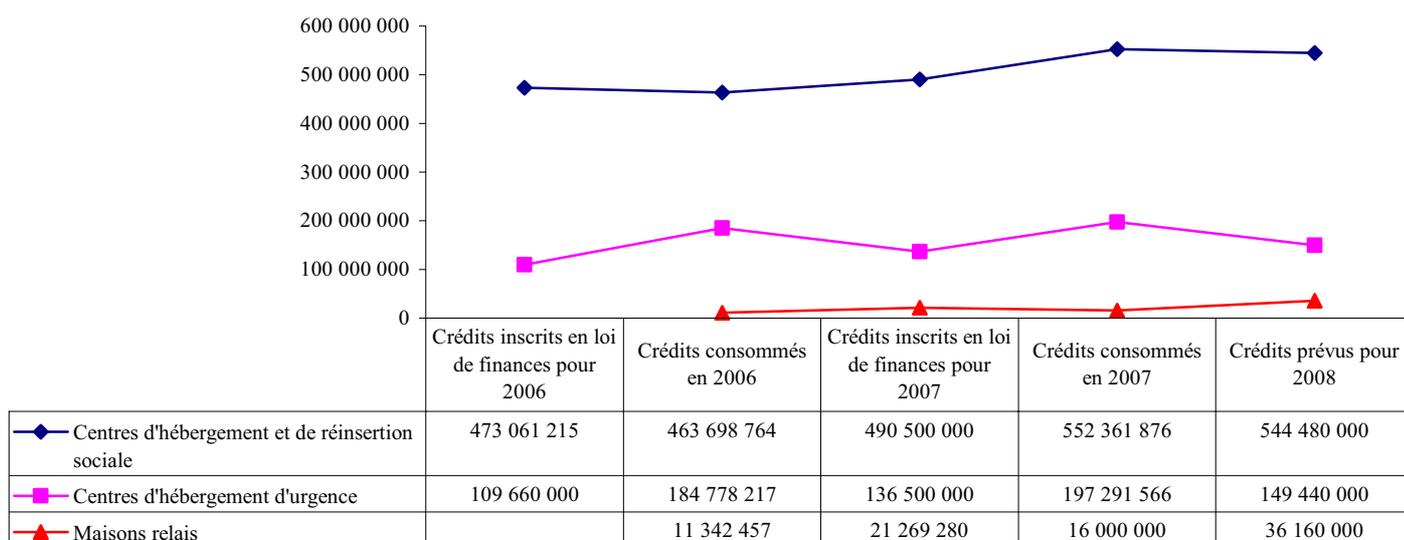
Il convient de relever que différents mouvements ont eu lieu en cours d'année afin de combler, au moins partiellement, les besoins liés à certains dispositifs. On mentionnera ainsi, outre la « traditionnelle » ouverture de crédits (340 millions d'euros) en loi de finances rectificative (LFR), correspondant essentiellement au versement de la **prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI** (280 millions d'euros) :

- l'ouverture, en LFR, de 68 millions d'euros au titre de l'AAH ;
- l'ouverture, en LFR, de 199 millions d'euros au titre de l'API ;
- l'ouverture, par voie de décret d'avance, de 84 millions d'euros pour faire face aux besoins liés à l'hébergement d'urgence.

Votre rapporteur spécial observe, au demeurant, que **la situation se renouvelle en 2008 s'agissant de l'hébergement d'urgence**, puisqu'un projet de décret d'avance ouvrant 147 millions d'euros en AE et CP sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » vient d'être soumis pour avis à votre commission des finances. Ceci ne constitue pas une « surprise » puisque, comme le montre le graphique suivant, les crédits inscrits en 2008 au titre des CHRS et des centres d'hébergement d'urgence sont inférieurs aux crédits consommés en 2007.

Evolution des crédits consacrés aux CHRS, à l'hébergement d'urgence et aux maisons relais

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances pour 2006 et 2007 et des projets annuels de performances pour 2007 et 2008

Dans ce cadre, une part au moins des ouvertures de crédits n'entre pas dans le champ des dépenses imprévisibles. C'est la raison pour laquelle votre commission des finances a invité le gouvernement, dans son **avis sur ce projet de décret d'avance**, à prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dès le projet de loi de finances initiale pour 2009, les crédits correspondants aux besoins prévisibles au titre de l'hébergement d'urgence.

On notera, par ailleurs, que le financement de certains dispositifs a été complété grâce à l'utilisation de la **fongibilité** (notamment l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, cf. *infra*), tandis qu'il s'est révélé insuffisant dans d'autres cas, ce qui conduit à la formation de dettes, en particulier à l'égard de la sécurité sociale.

#### **L'évolution de la réserve de précaution, témoin des insuffisances de crédits**

La réserve de précaution a été entièrement levée pour les programmes finançant des dépenses obligatoires (dès le début janvier pour les dépenses d'hébergement d'urgence du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », et en fin de gestion pour les programmes « Action en faveur des familles vulnérables » et « Handicap et dépendance »).

Pour les autres programmes, elle a été mobilisée en cours d'année pour servir de gage dans le cadre de la publication de décrets d'avance et de transfert, et en fin d'année pour contribuer aux annulations de crédits destinées à équilibrer le projet de loi de finances rectificative.

*Source : rapport annuel du CBCM près le ministère de la santé et des solidarités relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007*

## **B. DES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE QUI PERSISTENT**

### **1. Un apurement des dettes constatées à l'égard du régime général au 31 décembre 2006**

#### *a) Une opération souhaitable sur le fond*

Il convient, tout d'abord, de rappeler que l'année 2007 a été marquée par l'assainissement des relations entre la sécurité sociale et l'Etat, ce dernier ayant remboursé, en octobre 2007, les dettes qu'il avait contractées à l'égard du régime général de sécurité sociale au 31 décembre 2006.

**Sur les 5,1 milliards d'euros ainsi remboursés, 1,6 milliard d'euros se rattachaient au champ « santé-solidarité » – dont 920 millions d'euros pour l'aide médicale de l'Etat, 409 millions d'euros au titre de l'allocation de parent isolé et 92 millions d'euros au titre de l'allocation aux adultes handicapés.**

### **Le mécanisme de remboursement des créances accumulées**

Les dettes constatées vis-à-vis du régime général au 31 décembre 2006, soit 5.079 millions d'euros, ont été soldées par la mise en œuvre d'une convention d'annulation des dettes et créances réciproques, signée le 1<sup>er</sup> octobre 2007 par l'ensemble des parties, après la souscription par la Caisse de la dette publique (CDP) de billets de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), émis pour un montant de 5.079 millions d'euros.

Techniquement, la CDP, financée par dotations de l'Etat et qui a la faculté d'annuler les titres de créance qu'elle détient, a souscrit des titres de créance émis par l'ACOSS, pour un montant égal aux dettes de l'Etat envers le régime général, soit exactement 5.079.087.586,22 euros. Ces titres ont été annulés le 5 octobre 2007.

Par voie conventionnelle entre l'Etat, l'ACOSS, la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la Caisse nationale des allocations familiales ainsi que la Caisse de la dette publique, l'annulation des titres par la CDP a pour contrepartie la remise de créances détenues par les organismes de sécurité sociale sur l'Etat.

*Source : jaune « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale » annexé au projet de loi de finances pour 2008*

#### *b) Une opération contestable sur la forme*

Si l'on peut se féliciter, sur le fond, que l'Etat ait remboursé les sommes qu'il devait au régime général de sécurité sociale, **la technique employée est en revanche contestable** et constitue « *par son ampleur* », selon la Cour des comptes, « **la principale irrégularité de la gestion 2007** ».

En effet, la Cour des comptes, précise que cette opération a été menée « *sans aucun rattachement budgétaire, alors qu'elle revêtait, par nature, un caractère budgétaire et que le montant dû était précisément identifié. L'opération est irrégulière en ce qu'elle a méconnu les principes d'unité et d'universalité du budget énoncés par l'article 6 de la LOLF. La dette ne pouvait pas être éteinte par un simple jeu d'écritures de bilan ; elle aurait dû donner lieu à l'ouverture de crédits en loi de finances (en AE et en CP) et à un décaissement comptabilisé au nombre des dépenses de l'Etat retracées dans la loi de règlement* »<sup>1</sup>.

Votre commission, lors de l'audition du Premier président de la Cour des comptes le 25 juin 2008, s'est déclarée en phase avec cette analyse.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007 (mai 2008).

## **2. De nouvelles dettes résultant des insuffisances constatées au titre de l'exercice 2007**

En outre, on observe que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, les organismes de sécurité sociale ont accumulé de nouvelles créances sur l'Etat au cours de l'exercice 2007.

Ces créances s'élèveraient ainsi à 3 milliards d'euros au total au 31 décembre 2007, dont 1,74 milliard d'euros envers le régime général. Sur ce total, **331 millions d'euros seraient imputables au champ « santé-solidarité »**, en particulier au titre de l'aide médicale de l'Etat (264 millions d'euros) et de l'allocation de parent isolé (65 millions d'euros).

On notera, par ailleurs, que les dettes à l'égard de la sécurité sociale ne sont pas les seules dettes auxquelles l'Etat doit faire face au titre de la mission « Solidarité et intégration ».

Le solde de gestion (restes à payer diminués des reports) lié aux dépenses d'**aide sociale** inscrites sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est ainsi évalué par le ministère à **28,1 millions d'euros**.

### ***C. UN REGROUPEMENT DES CRÉDITS DE PERSONNEL AU SEIN D'UN PROGRAMME SUPPORT UNIQUE QUI N'A PAS TOTALEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS***

Il convient de rappeler que le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » rassemble les crédits de personnels relevant de trois missions : la mission « Solidarité et intégration », à laquelle il est rattaché, la mission « Santé » et le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire ». **Ce regroupement des fonctions supports au sein d'un programme unique devait permettre une meilleure gestion des moyens de fonctionnement du ministère.**

Dans son rapport relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministère de la santé et des solidarités relève que *« cette démarche initiale s'est toutefois heurtée, dans son application, aux choix arrêtés pour la cartographie du programme, dans la mesure où la répartition des moyens du programme entre cinq budgets opérationnels (non compris le BOP défenseur des enfants) conduit à un fléchage de la dépense, et réduit la portée des orientations du ministère en matière de budgétisation »*.

Votre rapporteur spécial suivra donc avec attention **les conséquences que les ministères concernés entendent tirer de cette observation.**

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

Votre rapporteur spécial n'entend pas formuler d'observations relatives à l'ensemble des dispositifs de cette mission mais souhaite effectuer trois remarques venant compléter ses observations transversales.

### *A. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET L'INTÉGRATION*

La principale remarque concernant le programme « Accueil des étrangers et intégration » tient à la **mise en œuvre de la fongibilité, qui a permis d'éviter des ouvertures par décret d'avance en cours d'exercice.**

En effet, les crédits initialement prévus pour faire face aux besoins en matière d'**hébergement d'urgence des demandeurs d'asile** (46,4 millions d'euros en CP) et d'**allocation temporaire d'attente** (38 millions d'euros en CP) se sont révélés **insuffisants** : les crédits consommés se sont ainsi élevés, respectivement, à 73,3 millions d'euros et 47,15 millions d'euros.

L'utilisation, par le responsable de programme, des possibilités offertes par la LOLF en matière de fongibilité ont toutefois permis d'éviter l'ouverture de crédits supplémentaires par voie de décret d'avance.

Le rapport annuel de performances précise ainsi que la **baisse du nombre de demandeurs d'asile** en cours d'année et l'existence d'un **fonds de roulement élevé à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)** ont permis d'autofinancer au sein du programme, sans demande d'abondement budgétaire, ni levée de la réserve de précaution, des redéploiements importants de crédits au profit de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile (hébergement d'urgence pour environ 27 millions d'euros et allocation temporaire d'attente pour environ 9 millions d'euros).

Plus de 4 millions d'euros initialement prévus pour financer le dispositif d'aide au retour volontaire ont ainsi été redéployés au profit du dispositif d'hébergement d'urgence. **Quant à l'ANAEM, aucune subvention ne lui a été versée, alors que 46,65 millions d'euros avaient été prévus à cet effet.**

Votre rapporteur spécial se félicite de cette optimisation des moyens budgétaires mais relève, d'une part, que les insuffisances constatées des crédits inscrits en loi de finances initiale étaient prévisibles – il les avait lui-même mises en évidence dans son rapport spécial – et, d'autre part, qu'il est « étonnant » de ne pas avoir anticipé, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, l'ampleur du fonds de roulement de l'ANAEM. **Dans ces conditions, il ne peut qu'émettre de sérieuses réserves sur la budgétisation au premier euro opérée par le ministère et la qualité de l'information présentée au Parlement.**

## ***B. L'APPLICATION DE LA SUBSIDIARITÉ DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ***

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà relevé, les crédits destinés au financement de l'allocation de parent isolé **n'ont pas été suffisants** pour faire face aux besoins, puisque 199 millions d'euros ont dû être ouverts en loi de finances rectificative, le ministère conservant par ailleurs des dettes à l'égard de la sécurité sociale au titre de ce poste de dépenses.

Il tient, en particulier, à souligner que **les économies annoncées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 n'ont pas été au rendez-vous**. En effet, le Parlement avait adopté, à l'initiative du gouvernement, une mesure tendant à affirmer le caractère subsidiaire de l'API par rapport aux autres minima sociaux<sup>1</sup>.

Ce dispositif devait permettre à l'Etat de réaliser une **économie de 131,5 millions d'euros**, mais se traduisait largement par un **report de charges sur la Caisse nationale d'allocations familiales**, estimé alors à 115 millions d'euros.

En exécution, l'économie réalisée par l'Etat est **très nettement inférieure**, puisque le rapport annuel de performances l'évalue entre **34 et 50 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial s'étonne, au demeurant, de **l'écart de précision** entre le chiffrage très précis qui accompagnait le projet de loi de finances et celui, bien plus flou, qui est joint au projet de loi de règlement.

Le rapport annuel de performances avance toutefois deux raisons ayant limité la portée de cette mesure en 2007 :

- d'une part, la **parution tardive du décret d'application**, publié seulement le 14 mai 2007, « *du fait de l'engorgement du Conseil d'Etat en période de fin des pouvoirs du précédent gouvernement* ». Il en résulte que l'économie a essentiellement été réalisée durant les 5 derniers mois de l'année ;

- d'autre part, les **difficultés rencontrées par de nombreuses CAF**, « *compte tenu de la complexité de l'instruction des droits à l'allocation de soutien familial (ASF) et du lourd travail représenté par l'explication de la réforme aux allocataires* ». A cet égard, votre rapporteur spécial s'étonne que l'Etat ait attendu le mois d'octobre 2007 pour organiser une « *réunion spécifique* » sur ce thème, afin d'y remédier.

**On ne peut donc pas dire que l'Etat se soit montré particulièrement allant pour réaliser cette « économie »**, qui présente en réalité un intérêt bien moindre qu'annoncé si l'on adopte une vision consolidée des comptes publics.

---

<sup>1</sup> *Se reporter sur ce point au commentaire de votre rapporteur spécial sur l'article 56 du projet de loi de finances pour 2007, au sein de son rapport spécial « Solidarité et intégration », rapport général n° 78 (2006-2007), Tome III, annexe 29.*

La mesure d'alignement du **forfait logement** de l'API sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI)<sup>1</sup> devait, en outre, permettre à l'Etat de réaliser une économie de 10 millions d'euros. Le rapport annuel de performances indique que **cette mesure, contrairement à la précédente, a bien produit les effets escomptés.**

### ***C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL***

Le plafond d'emplois comprenant l'ensemble du personnel de l'administration sanitaire et sociale avait été fixé en loi de finances pour 2007 à 14.859 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

On note toutefois que **186 emplois ont été transférés vers les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)** au cours de l'exercice, ce qui correspond à la mise à disposition d'agents, par les services déconcentrés, auprès des MDPH. Le rapport du CBCM précise que ceci a été permis par l'utilisation de la **fongibilité asymétrique** (cf. *infra*).

Après prise en compte de ces transferts d'emplois, le plafond d'emplois disponible pour la consommation des ETPT payés sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », qui rassemble la quasi-totalité des crédits de personnels des missions « Santé », « Solidarité et intégration » et du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », s'élevait à **14.673 ETPT**.

Il ressort du rapport annuel de performances que l'effectif réel en moyenne annuelle s'est élevé à **14.606 ETPT**, soit un **taux de consommation de 99,5% du plafond d'emplois disponible (- 67 ETPT par rapport au plafond)**.

Votre rapporteur spécial relève, toutefois, que le chiffre mentionné dans le rapport annuel de performances **diffère de celui figurant dans le rapport du CBCM**, qui évalue à 14.579 ETPT la consommation moyenne du plafond d'emplois, soit une « *sous-exécution de l'ordre de 279,66 ETPT* » par rapport au plafond initial.

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point le commentaire de votre rapporteur spécial sur l'article 55 du projet de loi de finances pour 2007, au sein de son rapport spécial précité.

### **L'utilisation de la fongibilité asymétrique au cours de l'exercice 2007**

L'utilisation de la fongibilité des crédits s'est manifestée à un **niveau assez modeste**, eu égard au poids très important que représentent les dépenses d'intervention dans l'activité du ministère, et au fait que les crédits de la fonction support sont regroupés dans un programme unique.

Le pilotage précis de l'exécution du budget de l'Etat a, par ailleurs, conduit à **proscrire, à partir du début du mois d'octobre 2007** (réunion interministérielle du 8 octobre 2007), **tout mouvement de fongibilité asymétrique**.

Toutefois, avant que cette instruction n'intervienne, le ministère avait eu recours à des **mouvements significatifs de fongibilité asymétrique au sein du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, afin de régler le problème posé par le financement de la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) et de faciliter la gestion du Défenseur des enfants.

En premier lieu, deux mouvements de fongibilité asymétrique sont intervenus pour un montant de **8.425.666 euros** en AE et en CP correspondant au financement de 185,30 ETPT. Ces mouvements intervenus du titre 2 vers le titre 6 sont liées au transfert de crédits vers les MDPH, en application de la circulaire n°SG/2006/508 du 4 décembre 2006 relative aux personnels mis à disposition par l'Etat auprès des MDPH et mise en œuvre dans le cadre de la loi du 11 juillet 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

En second lieu, trois mouvements de fongibilité asymétrique sont intervenus afin de faire face à des dépenses de fonctionnement pour un montant total de **109.500 euros** en AE et en CP.

Enfin, deux autres mouvements sont intervenus :

- le premier, à hauteur de **1,64 million d'euros** sur le programme « Accueil des étrangers et intégration », afin de permettre à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) de prendre en charge certaines dépenses d'enquêtes, de formations et de communication.

- le second, minime, à hauteur de **32.000 euros** sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes ».

*Source : rapport annuel du CBCM près le ministère de la santé et des solidarités relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007*

## MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

### M. Michel Sergent, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	447
<b>I. OBSERVATIONS LIMINAIRES</b> .....	168
A. UNE EXÉCUTION VOISINE DE 2006 .....	168
1. Une consommation inégale des crédits.....	448
2. Les deux principaux facteurs de risque identifiés .....	450
B. UNE GESTION PERFECTIBLE MAIS EN RÉEL PROGRÈS.....	450
1. Une gestion des ressources humaines sans vision globale.....	450
2. Mais des progrès sont attendus .....	451
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	170
A. LE PROGRAMME « SPORT » .....	170
1. Principales remarques relatives à l'exécution.....	170
2. Principales remarques relatives à la performance .....	170
B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE ».....	170
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ».....	171
1. Principales remarques relatives à l'exécution.....	171
2. Principales remarques relatives à la performance .....	171

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- **L'exécution de 2007 illustre bien les craintes de votre rapporteur spécial quant à l'imprévisibilité du coût du droit à l'image collective (DIC)<sup>1</sup> et le poids qu'il peut constituer pour les crédits de la mission.** De plus, les remboursements par la mission des cotisations non perçues par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) devraient se faire sur la base de documents précis, garantissant l'exactitude de la créance de l'ACOSS.

- L'indemnité nette réglée par l'Etat au consortium Stade de France au titre de l'absence de club résident dans ce stade a nettement diminué en 2007 et s'est établi à **2,3 millions d'euros** (pour une prévision de plus de 9 millions d'euros). Cela s'est traduit par une annulation de crédits de 5 millions d'euros et un redéploiement pour le solde.

- **La faible progression du nombre de sportifs de haut niveau (SHN) ou d'espoirs ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet reste, en revanche, un sujet de préoccupation.**

- **Le coût unitaire (par jeune échangé) de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ), reste élevé (774 euros par mois).**

- **Les insuffisances de l'application informatique utilisée par le ministère ont compliqué sa gestion des ressources humaines.** Toutefois, des évolutions sont en cours et devrait permettre une amélioration dès 2008.

- Les centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS) ne montent pas en puissance, ce qu'illustre la faible progression de leur taux de certification ISO 9001 et la légère dégradation de leur taux d'occupation.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 255 (2007-2008).*

## I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

### A. UNE EXÉCUTION VOISINE DE 2006

#### 1. Une consommation inégale des crédits

D'une manière générale, la mission reste fortement liée à la consommation des crédits ouverts. Comme le souligne le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dans son rapport pour 2007, « *hormis pour les dépenses inéluctables, les risques d'insoutenabilité ne peuvent être analysés comme une préoccupation majeure des gestionnaires dans la mesure où les actions à mener sont bien souvent calibrées en fonction des crédits disponibles* ». Les programmes « Sport » et, plus encore, « Jeunesse et vie associative » restent ainsi marqués par une forte proportion de crédits d'intervention.

**Le taux d'exécution de la mission s'élève à 95,3 % en autorisations d'engagement (AE) et à 97,7 % en crédits de paiement (CP).**

Cette exécution est retracée dans le tableau ci-après, qui montre une relative diversité selon les programmes : si les taux d'exécution des programmes « Jeunesse et vie associative » et « Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative » dépassent 99 % en engagement, **le programme « Sport » n'affiche une consommation que de l'ordre de 85 %.**

Le rapport du CBCM explique ce faible taux<sup>1</sup> de consommation du programme « Sport » par la nature de certaines opérations d'investissement, dont les calendriers sont souvent plus longs que prévu, mais également par « **un manque certain de suivi des opérations** » par le ministère.

---

<sup>1</sup> Également en retrait par rapport à 2006, ce taux étant alors de l'ordre de 92 %.

**Synthèse des mouvements de crédits intervenus en 2007  
au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »**

*(en euros)*

		<b>LFI</b>	<b>LFR</b>	<b>Modifications réglementaires</b>	<b>Reports</b>	<b>Total crédits ouverts</b>	<b>Total crédits consommés</b>	<b>Crédits consommés (en %)</b>
219 Sport	AE	<b>196 436 710</b>	-2 601 500	4 463 060	26 684 941	<b>224 983 211</b>	<b>192 521 914</b>	85,6%
	CP	<b>209 718 746</b>	-3 331 500	-406 502	7 433 833	<b>213 414 627</b>	<b>203 378 634</b>	95,3%
163 Jeunesse et vie associative	AE	<b>132 263 435</b>	-750 000	-5 625 288	0	<b>125 888 147</b>	<b>124 903 778</b>	99,2%
	CP	<b>136 054 089</b>	-750 000	-5 751 761	522 293	<b>130 074 621</b>	<b>126 255 106</b>	97,1%
210 Conduite et pilotage	AE	<b>435 372 408</b>	-350 000	-303 454	2 393 499	<b>437 112 453</b>	<b>433 649 927</b>	99,2%
	CP	<b>439 183 408</b>	-620 000	-552 887	928 185	<b>438 938 706</b>	<b>434 378 290</b>	99,0%
<b>Total</b>	<b>AE</b>	<b>764 072 553</b>	-3 701 500	-1 465 682	<b>29 078 440</b>	<b>787 983 811</b>	<b>751 075 619</b>	95,3%
	<b>CP</b>	<b>784 956 243</b>	-4 701 500	-6 711 150	<b>8 884 311</b>	<b>782 427 954</b>	<b>764 012 030</b>	97,6%

*Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel*

## 2. Les deux principaux facteurs de risque identifiés

Ceux-ci sont de deux ordres.

D'une part, **la gestion des ressources humaines**, qui incombe au programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Comme cela sera détaillé *infra*, le **pilotage approximatif, en raison d'outils informatique et de gestion inadaptés**, peut conduire à des ajustements quelque peu « acrobatiques ».

D'autre part, **l'absence de maîtrise de dépenses contraintes et peu prévisibles est de nature à affecter le programme « Sport »**. Là encore, votre rapporteur spécial détaillera ci-après ces éléments, qui sont le contrat de concession liant l'Etat au consortium « Stade de France », la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP)<sup>1</sup> et, en tout premier lieu, le dispositif d'exonération de charges sociales des sportifs professionnels au titre de leur droit à l'image collectif (DIC).

### **B. UNE GESTION PERFECTIBLE MAIS EN RÉEL PROGRÈS**

#### **1. Une gestion des ressources humaines sans vision globale**

Comme indiqué ci-dessus, des pans importants de la gestion du ministère restent à améliorer. Cela vaut, en particulier, pour la gestion des ressources humaines. Or, les crédits de personnel se sont élevés, en 2007, à 373,8 millions d'euros, soit 48,9 % de l'ensemble des CP de la mission.

Tant le rapport du CBCM précité que le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion budgétaire pour 2007 évoquent **les insuffisances de l'application informatique ministérielle SIRHANO**. Cette inadaptation a conduit les services à mettre en place des outils de gestion parallèles, généralement incompatibles entre eux et incapables de communiquer, ce qui entraîne une gestion cloisonnée, voire « à l'aveugle ».

Le CBCM constate que cette gestion approximative a eu des répercussions concrètes, le plafond des dépenses du titre 2 (personnel) n'ayant pu être respecté que « *sous l'impulsion de [ses] services* » au prix de mesures ponctuelles d'économies (reports de concours, diminution des recrutements saisonniers, etc.).

---

<sup>1</sup> Notamment son volet « Nord », c'est-à-dire hors installations sportives, qui fait l'objet d'un partenariat public-privé (PPP).

## 2. Mais des progrès sont attendus

Cependant, votre rapporteur spécial tient à souligner que le ministère est conscient de la nécessité de progresser en se dotant d'outils de gestion adaptés.

La Cour des comptes fait déjà valoir qu'il a progressé dans la mise en place d'une organisation appropriée à l'exercice du contrôle de gestion, une cellule dédiée au contrôle de gestion inter-programmes ayant ainsi été créée pour l'ensemble de la mission.

De même, le regroupement de l'ensemble des crédits de personnel au sein du programme « Sport, jeunesse et vie associative » a conduit le responsable dudit programme à porter une attention particulière à la comptabilité d'analyse des coûts. Le rapport précité de la Cour des comptes précise que des clefs de répartition ont été définies à l'issue d'enquêtes spécifiques pour évaluer la répartition des temps de travail par programme et par action. Les crédits de la fonction soutien sont intégralement déversés sur les deux programmes opérationnels<sup>1</sup>.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME « SPORT »

#### 1. Principales remarques relatives à l'exécution

Votre rapporteur spécial observe que, comme il l'avait annoncé lors de sa communication à la commission des finances le 25 octobre 2007<sup>2</sup>, **ce programme a profité des bons résultats enregistrés par le consortium Stade de France**. L'Etat n'a ainsi déboursé que 2,3 millions d'euros, soit un écart de quelque 7 millions d'euros par rapport aux crédits accordés par la loi de finances. Sur ce total, **5 millions d'euros ont été annulés et le solde a redéployé**.

Le chantier de modernisation de l'INSEP s'est poursuivi en 2007, l'Etat y ayant consacré 2,5 millions d'euros en AE et 2,4 millions en CP aux équipements sportifs (partie « Sud ») et ayant versé, conformément au contrat de PPP, 20 millions d'euros au titre de sa contribution financière à la partie « Nord ». Votre rapporteur spécial interrogera le ministre sur la suite de ce plan, pour connaître, d'une part, l'ampleur des dépassement par rapport aux coût initiaux et, d'autre part, la façon dont se déroule le plan de départ du personnel technique et ouvriers de service (TOS) qui travaille à l'INSEP à la suite de la conclusion du PPP.

---

<sup>1</sup> 68 % pour le programme « Sport » et 32 % pour le programme « Jeunesse et vie associative ».

<sup>2</sup> Bulletin des commission du Sénat de la semaine du 22 octobre 2007.

Enfin, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le ministère a correctement respecté les prévisions budgétaires relatives à l'organisation de la coupe du monde de rugby et des championnats du monde de handball féminin en France en 2007. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention, essentiellement liées à l'accompagnement local de ces événements, a coûté 2,7 millions d'euros, auxquels s'ajoute la subvention pour charges de service public versée au GIP « Coupe du monde de rugby 2007 », soit 1,3 million d'euros.

## **2. Principales remarques relatives à la performance**

Votre rapporteur spécial souligne, une nouvelle fois, **la qualité des informations figurant dans la partie « Objectifs et indicateurs » du rapport annuel de performances (RAP)** pour ce programme.

Au sujet de la performance elle-même, il se limitera à quelques remarques :

- le nombre de fédérations en situation financière dégradée a augmenté en 2007, passant de 8 à 9 pour une prévision de 6. Toutefois, cela est lié à 3 fédérations de petite taille de disciplines non olympiques (course camarguaise, échecs, wushu), alors même que la situation financière globale des fédérations s'est améliorée. A cet égard, l'évolution favorable de l'indicateur 2.2, fondé sur le taux d'autofinancement des fédérations sportives, est significatif ;

- **la faible progression du nombre de sportifs de haut niveau (SHN) ou d'espoirs ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet reste, en revanche, un sujet de préoccupation.** Seuls 74 % des SHN et 67 % des espoirs ont satisfait à ces obligations en 2007 pour une prévision initiale de respectivement 95 % et 90 %.

### ***B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »***

Comme indiqué *supra*, ce programme fonctionne avant tout en mode de consommation des moyens alloués, le ministère accordant des crédits d'intervention en fonction de ce qu'il reçoit. Cette particularité explique que l'exécution des dépenses par titre est relativement conforme à la répartition en loi de finances malgré une dotation en diminution d'environ 4 % en cours d'année.

Il est à noter que la plupart des crédits ont été destinés aux actions en faveur de la jeunesse (56 millions d'euros, soit 45 % des crédits), les actions en faveur de la vie associative s'étant élevés, pour leur part, à 15 millions d'euros, soit 12 % des crédits du programme.

**La mesure de la performance reste approximative, dans un domaine, il est vrai, particulièrement délicat à appréhender.** En effet, le retour et les résultats de l'action du ministère en la matière, laquelle consiste souvent en une multiplicité de subventions et soutiens à des initiatives ou associations locales, n'apparaît pas clairement.

De nets progrès sont toutefois enregistrés par rapport à 2006 puisque 7 indicateurs sur 11 sont correctement renseignés.

Votre rapporteur spécial limitera ses observations à **une inquiétude quant au coût unitaire (par jeune échangé) de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ)**, soit 774 euros. Le ministère fait valoir que l'Office octroie un billet d'avion aux jeunes, dont le coût est peu maîtrisable. Il conviendra, néanmoins, de mesurer davantage l'apport réel de ces subventions.

### ***C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »***

#### **1. Principales remarques relatives à l'exécution**

Votre rapporteur spécial a évoqué *supra* les difficultés d'exécution qu'avaient pu entraîner l'inadaptation de l'application informatique SIRHANO concernant la gestion des ressources humaines, ainsi que les améliorations qui y sont actuellement portées.

Il évoquera donc plus particulièrement le DIC, dont les crédits étaient portés par ce programme en 2007, et qui a fait l'objet d'un de ses récents contrôles budgétaires<sup>1</sup>.

**L'exécution de 2007 illustre bien les craintes de votre rapporteur spécial quant à l'imprévisibilité de cette dépense contrainte et le poids qu'elle peut constituer pour les crédits de la mission<sup>2</sup> :** pour une ligne budgétaire votée par le Parlement de 15 millions d'euros, le coût final estimé par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), auquel les crédits du programme remboursent les cotisations non perçues au titre du DIC, s'est élevé à 26 millions d'euros<sup>3</sup>. **Sur ce total, 17,3 million d'euros ont été réglés en 2007 et l'exercice 2008 a débuté avec une dette estimée à 8,7 millions d'euros.**

D'autre part, votre rapporteur spécial s'étonne du peu de documentation reçu par le ministère de l'ACOSS pour justifier les sommes réclamées. Il n'a, lui-même, pas pu obtenir de l'ACOSS l'ensemble des éléments chiffrés qu'il a réclamés à l'agence lors de son contrôle budgétaire

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 255 (2007-2008).

<sup>2</sup> Depuis la loi de finances pour 2008, le coût du DIC est supporté par l'action n° 2 du programme « Sport ».

<sup>3</sup> Par discipline, ce coût s'est élevé à 22,9 millions d'euros pour le football, 2,7 millions d'euros pour le rugby, 0,3 million d'euros pour le cyclisme et 0,2 million d'euros pour le basket-ball.

précédemment évoqué. S'il est parfaitement légitime de respecter la confidentialité qui s'impose, s'agissant notamment de la rémunération des individus concernés, une telle situation ne doit pas perdurer. **L'Etat doit, certes, régler ses dettes aux organismes de sécurité sociale, mais sur la base d'une documentation satisfaisante, permettant de s'assurer de la réalité de la créance.**

## **2. Principales remarques relatives à la performance**

Cette partie du RAP demeure imparfaitement remplie, puisque **7 indicateurs sur 10 sont correctement renseignés.**

Il apparaît que les centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS) ne montent pas en puissance, seuls 33 % d'entre eux ayant été certifiés ISO 9001 (au lieu de 75 % de prévision) et leur taux d'occupation ne s'étant élevée qu'à 56 % (contre une cible de 65 % et une réalisation de 57,5 % en 2006).

L'amélioration, en partie apparente<sup>1</sup>, de la dépense moyenne de fonctionnement par agent, qui s'est établie à 1.927 euros contre 2.349 euros en 2006, rend compte malgré tout des efforts accomplis pour mieux maîtriser certaines fonctions mutualisables (achat de fournitures, etc.) et pour réduire le coût d'entretien du parc automobile en renouvelant les véhicules.

---

<sup>1</sup> L'augmentation de ce chiffre en 2005 et 2006 s'expliquait par les évolutions apportées à l'outil INDIA.

## MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »

### M. Marc Massion, rapporteur spécial

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	456
<b>I. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »</b> .....	457
<b>A. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007</b> .....	458
1. <i>Une identification des coûts encore difficile</i> .....	458
2. <i>Un taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) de 139,6 % par rapport à l'autorisation accordée en loi de finances initiale : la conséquence du retard pris dans la notification du marché CHORUS</i> .....	458
3. <i>Un taux de consommation des crédits de paiement (CP) conforme à l'autorisation initiale de dépense : 94,6 %</i> .....	459
4. <i>Deux opérateurs rattachés au programme</i> .....	459
5. <i>Des dépenses fiscales en forte hausse : + 69 %</i> .....	460
<b>B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME</b> .....	460
1. <i>Une performance difficile à appréhender</i> .....	460
2. <i>La performance de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ne peut pas être mesurée</i> .....	461
3. <i>Des objectifs parfaitement atteints par la direction de la législation fiscale (DLF)</i> .....	461
4. <i>Toutes les directives européennes ont été transposées</i> .....	462
5. <i>La performance de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) est à la hauteur de l'implication de ses agents</i> .....	462
6. <i>Le programme « Adele » (ADministration ELEctronique) est achevé à 90 %</i> .....	463
7. <i>72 % des bénéficiaires de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) en sont satisfaits</i> .....	463
8. <i>Une présentation du volet performance du budget de l'Etat en progrès</i> .....	463
<b>II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »</b> .....	464
<b>A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	464
1. <i>Un taux de consommation des crédits satisfaisant : 97,1 % pour les crédits de paiement (CP) et 95 % pour les autorisations d'engagement (AE)</i> .....	464
2. <i>Un léger surcalibrage des emplois en loi de finances initiale</i> .....	464
<b>B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME</b> .....	465
1. <i>Les délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française sont tenus</i> .....	465
2. <i>Les opérations de recensement se sont bien déroulées</i> .....	465
3. <i>Des progrès dans l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE ont été réalisés</i> .....	465

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- **La mission apparaît pour la dernière fois sous ce nom.** La séparation des ministères de l'économie et du budget a, en effet, entraîné la réorganisation de cette mission. Elle est renommée « **Pilotage de l'économie française** » en loi de finances initiale (LFI) pour 2008, et le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » est rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Un programme 305 « Politique économique de l'emploi » le remplace dans la nouvelle mission « Pilotage de l'économie française ».

- Au sein du programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », le taux de consommation des autorisations de crédit accordées par la LFI pour 2007 est de **115,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 94,8 % en crédits de paiement (CP)**.

- Ce dépassement de l'autorisation accordée par la LFI en AE résulte du **report de 2006 à 2007 du marché CHORUS (progiciel de gestion intégrée)** ayant vocation à remplacer le système Accord-LOLF.

- Le même programme comprend **786 millions d'euros de dépenses fiscales** sans lien réel avec son objet et dont l'efficacité économique n'est pas mesurée.

- L'implication des agents de la direction de la législation fiscale (DLF) a permis la **parution du code fiscal avant la date d'achèvement prévue dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2007 au 1<sup>er</sup> avril 2007**.

- Le programme « Statistiques et études économiques » a enregistré un taux de consommation des crédits de **97,1 % en CP (442,6 millions d'euros consommés) et de 95 % en AE (452,6 millions d'euros consommés) en 2007**.

- Les dépenses de personnel du programme se sont élevées au total en 2007 à 364,3 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits autorisés en LFI pour 2007 de 98,2 % qui n'a laissé **aucune marge de manœuvre aux gestionnaires pour avoir recours à la fongibilité asymétrique**.

- **80 % 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 2007 ont, par ailleurs, vu leur estimation de population restituée aux maires, comme les années précédentes.

L'architecture budgétaire de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » n'a pas changé en 2007, mais **la mission apparaît pour la dernière fois sous ce nom**. La séparation des ministères de l'économie et du budget a, en effet, entraîné la réorganisation de cette mission.

Elle est renommée « **Pilotage de l'économie française** » en loi de finances initiale (LFI) pour 2008, et le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » est rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Un programme 305 « Politique économique de l'emploi » le remplace dans la nouvelle mission « Pilotage de l'économie française ». Le programme 220 « Statistiques et études économiques » reste, pour sa part, inchangé.

Pour 2007, parmi les cinq missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi), la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » disposait d'une **faible masse de crédits** : 965,8 millions d'euros consommés en autorisations d'engagement (AE) et **832,4 millions d'euros consommés en crédits de paiement (CP)**, à comparer aux 58 milliards d'euros de crédits de l'ensemble de ces cinq missions.

Compte tenu de la notification tardive du marché relatif au progiciel de gestion intégré CHORUS, la mission a bénéficié au cours de l'exercice de reports de crédits importants, la LFI pour 2007 ayant accordé une dérogation à la règle de la limite des reports<sup>1</sup>, fixée par la LOLF à 3 %, pour les investissements informatiques. Ainsi, **292,8 millions d'euros d'AE et 69,1 millions d'euros de CP ont donné lieu à report sur 2007** pour le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».

Ainsi, au sein de la présente mission, **le taux de consommation des autorisations de crédit accordées par la LFI pour 2007 est de 115,8 % en AE et de 94,8 % en CP**.

## **I. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »**

Le programme 221 regroupe cinq importantes directions d'état-major et a pour finalité d'aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays. **Il a concerné en 2007 deux ministères** : le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ainsi que le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

---

<sup>1</sup> Article 58 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

## **A. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007**

### **1. Une identification des coûts encore difficile**

Si la répartition des crédits par action permet une identification des moyens aisée, l'analyse des résultats et des coûts reste difficile car le présent programme fait l'objet de **nombreuses interactions avec d'autres programmes** situés hors de la mission.

Ainsi, **il bénéficie du soutien de deux programmes de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »** : « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » et « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ».

Par ailleurs, **il contribue aux actions de trois programmes de la mission « Engagements financiers de l'Etat »** (« Epargne », « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », « Appels en garantie de l'Etat ») et **d'un programme de la mission « Aide publique au développement »** (« Aide économique et financière au développement »).

### **2. Un taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) de 139,6 % par rapport à l'autorisation accordée en loi de finances initiale : la conséquence du retard pris dans la notification du marché CHORUS**

La LFI pour 2007 accordait une enveloppe de 367,5 millions d'euros en AE sur ce programme. Au final, **513,2 millions d'euros en AE** ont été consommés, soit **un taux de consommation de 139,6 %**.

Cette surconsommation explique, à elle seule, le taux de consommation des AE de 115,8 % sur l'ensemble de la présente mission précédemment relevé par votre rapporteur spécial.

Elle trouve son origine dans l'évolution, au cours de l'exercice, de l'action 5 « *Systemes d'information financière de l'Etat* » pour laquelle 57 millions d'euros d'AE avaient été autorisés et qui aura finalement consommé, au terme de l'exercice, 198,7 millions d'euros d'AE, soit un taux de consommation de 348,6 %.

**Ce fort « particularisme » de la gestion 2007 ne doit pour autant pas surprendre.** Il s'inscrit dans la continuité de l'exercice 2006 au cours duquel l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) n'avait consommé que 14,6 % de ses AE et avait bénéficié d'un important report de crédits (187 millions d'euros en AE). **Votre rapporteur spécial rappelle en effet qu'en raison d'aléas juridiques sur l'un des lots du marché CHORUS, ce marché n'avait pas pu être notifié en 2006.** La notification de l'ensemble des lots n'a eu lieu que le 3 avril 2007, avec pour conséquence logique une consommation d'AE décalée dans le temps.

**Votre rapporteur spécial regrette les difficultés persistantes de mise en place de CHORUS, qui doit remplacer le progiciel interministériel Accord-LOLF, système provisoire dont les fonctionnalités limitent les capacités d'intervention du contrôle budgétaire exigé par la LOLF.**

### **3. Un taux de consommation des crédits de paiement (CP) conforme à l'autorisation initiale de dépense : 94,6 %**

Le « particularisme » relevé précédemment en matière d'AE ne se retrouve néanmoins pas s'agissant des CP. La LFI pour 2007 ouvrirait, en effet, 412,2 millions d'euros en CP au titre du présent programme. **Avec 389,8 millions d'euros, la consommation finale se situe à un niveau satisfaisant de 94,6 %.**

Toutefois, il convient de relever que l'action 1 « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » enregistre un dépassement de l'autorisation initiale avec 218,9 millions d'euros consommés contre 203,2 millions d'euros prévus, soit une surconsommation de 107,7 %. Mise en œuvre par la **direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)**, cette action était déjà en surconsommation de 9 % en 2006. La part la plus significative des crédits de fonctionnement de cette action (97 %) est consacrée au remboursement **des missions d'intérêt général exécutées par la Banque de France et l'institut d'émission d'outre-mer (IEDOM) pour le compte de l'Etat.**

**Votre rapporteur spécial souligne la sous-évaluation récurrente de ces dépenses, qui font pourtant l'objet de conventions entre l'Etat et ces deux institutions.**

Ce dépassement est plus que compensé sur l'action 5 « *Systèmes d'information financière de l'Etat* » où le taux de consommation constaté se situe à un niveau de 70,5 % (74,9 millions d'euros consommés pour une prévision de 106,2 millions d'euros). Cet écart entre la prévision et la réalisation résulte notamment d'une consommation inférieure à la prévision sur les moyens informatiques et la formation des agents de l'administration.

### **4. Deux opérateurs rattachés au programme**

Deux opérateurs sont rattachés au présent programme : **l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM)**. Ces autorités publiques indépendantes n'entretiennent toutefois qu'un lien assez lointain avec le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».

**20 millions d'euros** (en AE et en CP) issus du présent programme ont été affectés à ces deux organismes, conformément à l'autorisation accordée en loi de finances initiale pour 2007, afin de couvrir le financement de 355 ETPT pour l'AMF et 548 ETPT pour l'ACAM.

La réalisation 2007 fait apparaître **une sous-consommation de 37 ETPT pour l'ACAM**. Cet écart est dû à un « *turn over* » important et non maîtrisé, du fait que l'ACAM n'assume la gestion complète de ses effectifs que depuis un peu plus d'un an.

## **5. Des dépenses fiscales en forte hausse : + 69 %**

**Evaluées à 465 millions d'euros en LFI pour 2007, les dépenses fiscales portées par le présent programme ont atteint 786 millions d'euros, soit une augmentation de 69 %**. L'utilisation des reports et des redéploiements au sein du programme a permis de faire face à ces dépenses imprévues.

Ces dépenses, dont **l'efficacité économique n'est pas mesurée**, concernent des réductions d'impôt, principalement des réductions ou des abattements de droits pour donations (600 millions d'euros en réduction de droits pour les donations et 130 millions d'euros en abattement sur les donations consenties au profit des petits-enfants). Alors que votre rapporteur spécial s'étonne, depuis 2005, de la place de telles dépenses dans ce programme, quatre nouvelles dépenses fiscales y ont été rattachées en 2007 (exonération des intérêts des prêts familiaux, abattement applicable aux donations consenties au profit de neveux ou nièces, abattement applicable aux donations réalisées en faveur des arrières petits enfants et exonération des droits d'enregistrement pour les actes portant changement de régime matrimonial).

**Votre rapporteur spécial relève, cette année encore, la place de ces dépenses fiscales sans lien réel avec le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».**

### ***B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME***

#### **1. Une performance difficile à appréhender**

Comme l'avait déjà relevé votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de règlement (PJLR) pour 2006<sup>1</sup>, 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**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

**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 2007 met, d'ailleurs, en évidence des disparités au sein du programme, en fonction des directions d'état-major.

Ainsi que le relevait la Cour des comptes<sup>1</sup> en 2006, **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 »**. Cette remarque demeure fondée en 2007.

**Enfin, compte tenu de l'importance des dépenses fiscales inscrites dans ce programme, votre rapporteur spécial regrette à nouveau qu'aucun indicateur ne mesure leur efficacité économique et sociale.**

## **2. La performance de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ne peut pas 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. En effet, **les deux indicateurs** qui consistent à comparer, en termes de croissance, d'inflation et de recettes fiscales, les prévisions des économistes et du gouvernement par rapport aux réalisations **ne faisaient pas état des prévisions du gouvernement** dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2007.

Si des 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 et à l'IEDOM** pourrait très utilement être pris en compte dans l'appréciation de la performance des services de la direction.

## **3. Des objectifs parfaitement atteints 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,

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006.

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 2007 au 1<sup>er</sup> avril 2007.**

Par ailleurs, l'objectif de publier (ou de mettre en consultation s'agissant des instructions), dans le délai de 6 mois maximum, 65 % des textes règlementaires et des instructions permettant l'application des dispositions législatives a été dépassé avec une réalisation à hauteur de 75 % que salue votre rapporteur spécial.

#### **4. Toutes les directives européennes ont été transposées**

Le troisième objectif du programme vise à « *Assurer la transposition des directives européennes dans les délais* ». Alors que ce taux de transposition était régulièrement bas en France, **il convient de se féliciter qu'au terme de l'année 2007, plus aucun retard n'est à signaler.**

#### **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, et réalisée fin décembre 2007, dégage un taux de satisfaction de 85 %, dépassant les 52 % de prévision pour 2006.

**La performance traduit la mesure de l'effort réalisé, mais la cible pour les années suivantes, 54 % dans le PAP 2008, devra par conséquent être revalorisée.**

Toutefois, si le taux de satisfaction est certes en hausse par rapport à l'année précédente (82 %), il doit être relativisé au regard du faible taux de réponse. En effet, **votre rapporteur spécial considère qu'un taux de réponse de 30,3 % (578 personnes ayant répondu sur 1.904 personnes ayant été interrogées) ne permet pas de juger de manière suffisamment satisfaisante de la performance de la DGME.**

## **6. Le programme « Adele » (ADministration ELEctronique) est achevé à 90 %**

Le cinquième objectif « *Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers* » est également mis en œuvre par la DGME.

Pour accroître le recours à l'administration électronique, la DGME a en effet lancé en 2004 un programme de développement nommé **ADELE** (Administration électronique). **Ce programme devait trouver son terme en 2007.**

A la fin de l'année 2007, ce sont 279 projets, sur les 310 qui composaient le socle du programme ADELE, qui auront au total abouti. **Ce taux de réussite, qui s'élève ainsi à 90 %, correspond à la cible fixée par le PAP pour 2007.**

## **7. 72 % des bénéficiaires de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) en sont satisfaits**

Le sixième objectif du présent programme « *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 2007 dépasse la cible prévue (68 %) avec un taux de satisfaction de 72 %.**

## **8. Une présentation du volet performance du budget de l'Etat en progrès**

La LFI pour 2007 présentait **une innovation importante** au regard de l'appréciation de la qualité du volet performance du budget de l'Etat avec la création d'un nouvel indicateur (objectif 7) « *Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat* ». Il s'agissait là de mesurer la qualité et la lisibilité des documents budgétaires fournis au Parlement, qui avait souligné l'intérêt d'une meilleure présentation.

En 2007, **le taux des indicateurs de qualité de service et d'efficience de la gestion ont progressé** par rapport à 2006 avec, au surplus, un réel effort de présentation des fonctions de soutien (gestion des ressources humaines, de l'immobilier et de la bureautique).

Pour autant, **la proportion des indicateurs considérés comme documentés n'atteint pas encore la cible de 95 % et se situe à 92 %.** Votre rapporteur spécial souligne l'importance d'atteindre le plus rapidement possible un objectif de 100 % sur ce sous-indicateur essentiel.

## **II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »**

### ***A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE***

#### **1. Un taux de consommation des crédits satisfaisant : 97,1 % pour les crédits de paiement (CP) et 95 % pour les autorisations d'engagement (AE)**

Pour le programme « Statistiques et études économiques », les CP ouverts en LFI pour 2007 s'élevaient à 465,5 millions d'euros.

Le montant des crédits consommés sur l'exercice 2007, soit 442,6 millions d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau satisfaisant de 97,1 %.**

Un constat analogue peut être tiré **en matière d'AE** avec un **taux de consommation de 95 %** (452,6 millions d'euros consommés pour une autorisation donnée en LFI pour 2007 de 466,3 millions d'euros).

#### **2. Un léger surcalibrage des emplois en loi de finances initiale**

La prévision initiale de consommation d'emplois du présent programme s'élevait pour 2007 à 6.242 ETPT (contre une réalisation de 6.343 ETPT en 2006).

Au terme de la gestion 2007, la consommation moyenne annuelle s'établit à seulement **6.088 ETPT**. Le taux de consommation du plafond d'emplois se situe donc à 97,5 %.

Cet écart s'explique, notamment, par **la spécificité de la gestion des ressources humaines du programme « Statistiques et études économiques »**. En effet, la gestion des services statistiques ministériels, dont les emplois ont été transférés sur les programmes des différents ministères employeurs, nécessite le maintien d'un volant d'ETPT sur le présent programme. Ce volant permet à l'INSEE de pourvoir au retour inopiné de ces personnels, dont la gestion continue de relever de l'institut. Une telle précaution est tout particulièrement utile en cas de fermeture d'un service statistique au sein d'un ministère.

Pour autant, les dépenses de personnel se sont élevées au total en 2007 à 364,3 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits autorisés en LFI pour 2007 de 98,2 % qui n'a laissé **aucune marge de manœuvre aux gestionnaires pour avoir recours à la fongibilité asymétrique.**

## ***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 (« Estimation précoce », « Premiers résultats » et « Résultats détaillés ») a été réalisé à la date exigée par ces engagements.

En outre, depuis le 15 mai 2007, l'INSEE adresse les « Premiers résultats » en même temps que l'« Estimation précoce ». Cet envoi anticipé a pour effet d'adresser systématiquement en avance les « Premiers résultats » tout en respectant l'échéance des « Estimations précoces ».

### **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 2007 : **80 % 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 2007 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 15 janvier 2008.

### **3. Des progrès dans l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE ont été réalisés**

**Le taux de rotation des stocks de création d'entreprises est passé de 0,11 en 2005 à 0,032 en 2006** (pour une prévision de 0,18). Ce taux mesure, en nombre de jours, le temps moyen qui serait nécessaire à l'INSEE pour traiter le stock de dossiers de création 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 2007 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 et  
Yvon Collin, rapporteurs spéciaux**

	<u>Pages</u>
<b>MISSION « TRANSPORTS »</b> .....	470
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	470
<b>I. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »</b> .....	473
A. UN « COUP DE FREIN » SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS .....	473
1. <i>Une gestion très prudente de crédits en baisse</i> .....	473
2. <i>Liée à des incertitudes multiples sur l'avenir des routes</i> .....	474
B. DES PERFORMANCES DÉGRADÉES .....	475
1. <i>Une baisse de la qualité des réseaux</i> .....	475
2. <i>Qui pourrait être amplifiée par la diminution des crédits</i> .....	475
<b>II. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »</b> .....	477
A. UN BILAN D'EXÉCUTION DIFFICILE À APPRÉCIER .....	477
1. <i>Les effets de l'utilisation de la fongibilité entre les actions</i> .....	477
2. <i>De nombreuses « erreurs techniques »</i> .....	478
B. DES PERFORMANCES EN « PERTE DE VITESSE ».....	478
1. <i>Les limites des campagnes de communication</i> .....	478
2. <i>Le cas particulier de l'échec « du permis à un euro par jour »</i> .....	478
<b>III. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »</b> .....	480
A. LE RISQUE RELATIF À LA SOUTENABILITÉ DU PROGRAMME SE CONFIRME.....	480
1. <i>Le pari de l'AFITF</i> .....	480
2. <i>La sous-estimation des dépenses fiscales</i> .....	480
B. DES RÉSULTATS MITIGÉS .....	481
1. <i>La prime à la route subsiste</i> .....	481
2. <i>Les marges de manœuvre du responsable de programme restent limitées</i> .....	481
<b>IV. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »</b> .....	483
A. UN PROGRAMME DONT L'EXECUTION A ÉTÉ PERTURBÉE .....	483
B. QUI NE VALORISE PAS LES PERFORMANCES DES OPÉRATEURS .....	484

<b>V. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »</b> .....	485
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE APPUYÉE SUR LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS.....	485
B. UNE PERFORMANCE « SANS REMOUS ».....	486
<b>VI. PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS »</b> .....	488
A. UNE GESTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT SATISFAISANTE.....	488
1. <i>Des taux de consommation des crédits élevés</i> .....	488
2. <i>Des mouvements réglementaires de crédits marqués essentiellement par des reports importants</i> .....	488
3. <i>Les informations fournies sur l'exécution des dépenses de personnel sont imprécises</i> .....	489
B. LA BONNE PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	490
<b>VII. PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE</b> .....	492
A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	492
B. DES PERFORMANCES « SANS NUAGES ».....	493
1. <i>Une amélioration de la qualité des prestations</i> .....	493
2. <i>Des résultats financiers contraints par la diminution de la subvention de l'Etat</i> .....	493
<b>VIII. PROGRAMME 217 « SOUTIEN ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉQUIPEMENT »</b> .....	495
A. UN CHOIX DE STRUCTURE CONTESTABLE.....	495
1. <i>Une faible lisibilité</i> .....	495
2. <i>Un obstacle à la fongibilité</i> .....	496
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE.....	496
1. <i>Des indicateurs d'efficacité administrative</i> .....	496
2. <i>Une situation provisoire dans l'attente de réformes de structure</i> .....	496
<b>COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »</b> .....	498
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	498
A. UNE EXÉCUTION PROBLÉMATIQUE.....	499
1. <i>Les effets de la lenteur du programme d'implantation des nouveaux radars</i> .....	499
2. <i>Une incapacité à distinguer investissement et fonctionnement</i> .....	499
3. <i>Le retard des investissements de modernisation du fichier national du permis de conduire</i> .....	501
B. DES RÉSULTATS INÉGAUX EN TERMES DE PERFORMANCE.....	501
1. <i>Des indicateurs décevants pour le système de radars automatiques</i> .....	501
2. <i>L'absence d'évaluation et de justification des dépenses du programme « fichier national du permis de conduire »</i> .....	502

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS ».....	504
PRINCIPALES OBSERVATIONS .....	504
A. DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE DE 11,4 % PAR RAPPORT À 2006 .....	505
B. LES PERFORMANCES DE LA MISSION SONT GLOBALEMENT SATISFAISANTES .....	506
1. <i>Les bonnes performances du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation         civile » .....</i>	507
2. <i>La majorité des objectifs du programme 612 « Navigation aérienne » ont été atteints .....</i>	508
3. <i>Le programme 614 « Surveillance et certification » est marqué par une faible         consommation des crédits d'investissement .....</i>	510
4. <i>Le manque de clarté du programme 611 « formation aéronautique ».....</i>	512

**MISSION « TRANSPORTS »**

**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 complexe<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 »**

	<b>Réalisation conforme</b>	<b>Evolution positive significative</b>	<b>Pas d'amélioration</b>	<b>Comparaison impossible</b>	<b>Données non renseignées</b>
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 indicateurs<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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>	<b>Prévisions LFI 2007</b>	<b>Réalisation 2007</b>	<b>Ecart</b>
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'ENIM<sup>1</sup>, 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 ;

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2008 contre 188 navires au 1<sup>er</sup> 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 2007<sup>1</sup> 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 LOLF<sup>2</sup>. Votre rapporteur spécial rappelle toutefois les inquiétudes formulées alors par notre collègue

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> 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 2007<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 %
<b>Total</b>	<b>140 000 000</b>	<b>140 000 000</b>	<b>143 985 342</b>	<b>195 557 869</b>	<b>222 412 093</b>	<b>109 614 273</b>	<b>159 %</b>	<b>78 %</b>	<b>154 %</b>	<b>56 %</b>

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)

	<b>Prévisions LFI</b>	<b>Consommation</b>	<b>Taux de consommation</b>
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 2004<sup>1</sup>. 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 2008<sup>2</sup> 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**.

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

<sup>2</sup> 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
<b>613</b>	298,5	305,1	102,2 %	295,8	296,5	100,2 %
<b>612</b>	1.222,3	1.172,1	95,9 %	1.199,5	1.245,8	103,9 %
<b>614</b>	79,8	84	105,3 %	79,4	83,7	105,4 %
<b>611</b>	66,6	67,1	100,8 %	67,9	67,9	100 %
<b>Total</b>	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
<b>Ressources humaines et management</b>	79,6	75,8	95,2 %	80,9	75,5	93,3 %
<b>Affaires financières et logistique</b>	219,3	229,3	104,6 %	215,2	221	102,7 %
<b>Total</b>	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
<b>Section des opérations courantes</b>	1.055,3	1.075,8	101,9 %	1.041,7	1.065,4	102,3 %
<b>Section des opérations en capital</b>	182	96,3	52,9 %	172,9	180,4	104,3 %
<b>Total</b>	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
<b>Section des opérations courantes</b>	80,6	82,6	102,5 %	80,5	81,4	101,1 %
<b>Section des opérations en capital</b>	4,2	1,5	35,1 %	3,8	2,3	60,3 %
<b>Total</b>	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
<b>Formation aux métiers de l'aviation civile</b>	12,22	16,24	132,9 %	13,92	17,94	128,9 %
<b>Formation pratique au pilotage</b>	54,34	50,86	93,6 %	53,94	49,93	92,6 %
<b>Total</b>	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 2008<sup>1</sup>, 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 ».

---

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

## MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

### M. Serge Dassault, rapporteur spécial

<b>PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	515
<b>I. DES DÉPASSEMENT DE CRÉDITS AGGRAVÉS EN 2007</b> .....	517
<b>A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE EN NET DÉFICIT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE</b> .....	517
1. <i>Une sous-budgétisation récurrente des programmes majeurs de la politique de         l'emploi</i> .....	519
2. <i>Le palmarès des dix dispositifs qui échappent aux prévisions et à la maîtrise des         dépenses</i> .....	521
<b>B. UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EXCESSIVE QUI REMET EN CAUSE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION DE DÉPENSE LÉGISLATIVE INITIALE</b> .....	524
1. <i>Le recours nécessaire à des ouvertures massives de crédits en fin d'exercice</i> .....	524
2. <i>La fongibilité et l'autonomie renforcée des ordonnateurs déconcentrés comme         instruments de délégation et de souplesse budgétaire</i> .....	526
<b>II. QUEL PILOTAGE POUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI OU COMMENT METTRE EN PLACE LE « CHAÎNON MANQUANT » DANS LE « CHAÎNAGE VERTUEUX » DE LA LOLF ?</b> .....	527
<b>A. DES OBJECTIFS « EN BERNE » MALGRÉ LES NETS PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA GESTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE</b> .....	527
1. <i>La rationalisation de la batterie d'objectifs et d'indicateurs dans un contexte         d'instabilité des instruments de mesure</i> .....	527
2. <i>Une ébauche d'évaluation de la dépense fiscale à encourager et à ancrer dans la         durée</i> .....	530
<b>B. SORTIR ENFIN DE L'ÉCOLE DU « PILOTAGE À VUE » POUR ENTRER DANS L'ÈRE DU « PILOTAGE AUX INSTRUMENTS »</b> .....	531
1. <i>Des indicateurs trop dépendants de la conjoncture et décorrélés de l'action         budgétaire</i> .....	531
2. <i>Instaurer un « pilotage aux instruments » par l'élaboration de nouveaux indicateurs         globaux</i> .....	532

## PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Les constats

1) La mission présente un **solde de surconsommation des crédits de l'ordre de 1 milliard d'euros par rapport aux crédits votés** en loi de finances initiale, soit 13,1 milliards d'euros au lieu de 12,1 milliards d'euros.

2) Le montant cumulé de **l'ensemble des dépassements de crédits est évalué à 1,7 milliard d'euros**. Votre rapporteur spécial a dressé un « **palmarès** » des **dix dispositifs qui ont échappé à la maîtrise des dépenses** et pointé le « dérapage » budgétaire, notamment :

- des **contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)**, pour une dépense de 1,5 milliard d'euros au lieu de 962 millions d'euros ;
- de la **subvention de l'Etat au fonds de solidarité** pour une subvention de 1,4 milliard d'euros au lieu de 931 millions d'euros.

3) L'insuffisance chronique des crédits et le défaut de prévision ont conduit à des ouvertures massives de crédit en fin d'exercice, à la levée de toute la réserve de précaution et à l'assèchement de la fongibilité asymétrique des crédits : il s'agit d'un « **pilotage à vue** ».

4) Sur les 30 objectifs de la mission, **un seul objectif opérationnel a été réalisé** : favoriser l'accès à l'emploi par le développement de « parcours qualifiants ».

5) L'efficacité de la **prime pour l'emploi** (4,2 milliards d'euros) et des aides au secteur des **hôtels, cafés et restaurants** (576 millions d'euros) n'est pas démontrée en matière de création d'emploi.

### Les recommandations

6) La prévision budgétaire doit s'appuyer sur les données disponibles et non sur la reconduction des crédits votés les années antérieures.

7) Votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une réforme profonde de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, s'appuyant notamment sur les travaux de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)** qui a identifié un **gisement d'économies de 1,6 milliard d'euros** qui résulteraient de :

- la refonte des minima sociaux et de la prime pour l'emploi ;
- la réforme des contrats aidés ;
- l'extension du chèque emploi service universel ;
- la suppression des aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants.

8) La mise en œuvre des **contrats aidés** doit privilégier le secteur marchand et s'exercer dans le cadre d'**enveloppes budgétaires « fermées »**, dans le respect de l'autorisation de dépenses législatives.

9) Votre rapporteur préconise **l'instauration d'un « pilotage aux instruments »** au moyen de nouveaux indicateurs globaux :

- niveau de chômage des personnes handicapées ;
- ancienneté et récurrence dans le chômage ;
- besoins des entreprises.

Alors que l'examen de l'exécution du budget pour 2006 constituait une première en matière d'analyse des rapports annuels de performances (RAP) dans un périmètre qui ne relevait plus d'un ministère mais d'une mission interministérielle, l'appréciation de l'exécution budgétaire de la mission « Travail et emploi » pour 2007 s'inscrit dans un **contexte nouveau d'application des principes mis en place par la LOLF**.

En effet, les observations émises par votre rapporteur spécial peuvent dorénavant s'appuyer sur l'analyse *ex post* d'un « cycle lolfien complet » sur la base d'un « retour sur expérience » s'appuyant sur l'exécution du budget 2006, la loi de finances initiale pour 2007, l'exécution du budget 2007 et, enfin, les prévisions et ajustements effectués dans le cadre des prévisions budgétaires et les réajustements issus du projet annuel de performances (PAP) 2008.

Toutefois, si la mission comptait cinq programmes<sup>1</sup> en 2006 et 2007 – quatre programmes opérationnels et un programme de support – la loi de finances pour 2008 a entériné une **modification de la maquette budgétaire en ne retenant plus que quatre programmes<sup>2</sup>**, dont les **objectifs et les indicateurs de performance ont été très profondément modifiés**.

Votre rapporteur spécial se félicite des évolutions qui ont été apportées pour rendre plus claire la lecture du rapport annuel de performances pour 2007, en ce qui concerne notamment la justification au premier euro et l'ébauche d'évaluation des dépenses fiscales. Il regrette toutefois l'**absence de synthèse globale ou de bilan stratégique au niveau de la mission**, notant que l'interministérialité de la politique de l'emploi y gagnerait en unité et en coordination. A ce titre, il tient à signaler que **seules les réponses** au questionnaire budgétaire concernant les programmes relevant du ministère des finances, de l'industrie et de l'emploi **lui ont été apportées<sup>3</sup>**.

---

<sup>1</sup> Les programmes 133 « Développement de l'emploi », 102 « Accès et retour à l'emploi », 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » gérés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui relève du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et les programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » qui relève du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

<sup>2</sup> Le programme 133 a été fusionné dans les programmes 102 et 103 dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008.

<sup>3</sup> Par courrier du 13 juin 2008, la DGEFP a transmis, dans le délai prévu, les réponses relatives aux conditions d'exécution des programmes 133, 102 et 103 en réponse au courrier adressé par votre rapporteur spécial au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Adressé selon la même forme dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, le questionnaire budgétaire avait fait l'objet de réponses de l'ensemble des responsables de programme.

Les **dépassements de crédits aggravés en 2007** ainsi que **l'instabilité du périmètre des programmes et des outils de mesure de la performance de la mission** conduisent votre rapporteur spécial à s'interroger sur le niveau d'efficience de la politique de l'emploi et la nécessité de **sortir de la logique de « pilotage à vue » et de mettre en place un véritable « pilotage aux instruments »**.

## **I. DES DÉPASSEMENT DE CRÉDITS AGGRAVÉS EN 2007**

### ***A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE EN NET DÉFICIT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE***

Alors que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2007 de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à **11,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement et 12,1 milliards d'euros en crédits de paiement**, le niveau de consommation des crédits en fin d'exercice a dépassé les 13 milliards d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiements. Ces dépassements de crédits reproduisent, en l'aggravant, la situation déjà observée sur l'exécution du budget de la mission pour 2006.

Alors que le premier examen du budget du travail et de l'emploi élaboré dans la configuration de la LOLF donnait à observer une surconsommation des crédits en 2006 de l'ordre de 3,4 % en autorisations d'engagement et 5,2 % en crédits de paiement, l'exécution 2007 présente un solde budgétaire en net déficit par rapport aux crédits votés. **Les dépassements de crédits constatés par votre rapporteur spécial sont préoccupants**. Les taux de consommation des crédits par rapport aux montants autorisés par la loi de finances initiale atteignent de **109,6 % en autorisation d'engagement et 107,5 % en crédits de paiement**.

Au total, **le solde de consommation des crédits pour 2007 s'élève à environ 1 milliard d'euros de crédits supplémentaires sur l'ensemble de la mission<sup>1</sup>**, soit une **exécution globale qui dépasse 13 milliards d'euros**.

En conséquence, l'examen du taux de consommation des crédits par rapport aux crédits ouverts ne présente pas d'enseignement en termes de politique budgétaire dans la mesure où ils ne sont pas le reflet d'une gestion adaptée aux crédits prévus. Au contraire, le bon niveau apparent de consommation, de l'ordre de 99 %, indique que **l'exécution du budget 2007 s'est déroulée sur la base des ouvertures successives de crédits et non sur celle de la prévision budgétaire**. Le tableau ci-après donne une illustration de l'inégale répartition par programme des dépassements de crédits.

---

<sup>1</sup> Le solde de consommation des crédits par rapport aux crédits votés s'élève à 1.145 millions d'euros en autorisations d'engagement et 914 millions d'euros en crédits de paiement.

**Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2007**

(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
	Développement de l'emploi	1 246 716 901	1 246 716 901	1 243 969 617	1 245 087 699	1 239 243 960	1 236 519 550	99,40%	99,18%	99,62%
Accès et retour à l'emploi	5 951 555 600	6 157 525 600	6 986 516 797	6 936 486 797	6 931 799 345	6 894 414 799	116,47%	111,97%	99,22%	99,39%
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	3 931 082 919	3 919 082 919	4 180 723 849	4 169 857 440	4 142 561 864	4 120 927 490	105,38%	105,15%	99,09%	98,83%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	62 406 663	82 826 663	57 844 705	76 550 470	51 531 744	71 989 091	82,57%	86,92%	89,09%	94,04%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi e du travail	768 453 505	740 391 505	786 463 845	757 342 296	740 811 269	736 964 621	96,40%	99,54%	94,20%	97,31%
<b>Total</b>	<b>11 960 215 588</b>	<b>12 146 543 588</b>	<b>13 255 518 813</b>	<b>13 185 324 702</b>	<b>13 105 948 182</b>	<b>13 060 815 551</b>	109,58%	107,53%	98,87%	99,06%

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

## **1. Une sous-budgétisation récurrente des programmes majeurs de la politique de l'emploi**

Les deux principaux programmes opérationnels de la mission en matière de politique de l'emploi sont déficitaires. **Les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » cumulent un solde négatif d'exécution de 850 millions d'euros** en crédits de paiement qui représente l'essentiel des dépassements de crédits par rapport à la LFI et qui reflète une sous-budgétisation récurrente.

La Cour des comptes explique ces sous-budgétisations par un **défaut de prévision**, le volume des crédits nécessaires étant établi par l'administration sur la base des crédits arrêtés en LFI de l'année précédente et non des « *éléments disponibles au moment de la préparation du budget* »<sup>1</sup>.

Ces deux programmes concentrent près de 85 % des crédits de la mission et l'essentiel des dépassements de crédits :

- soit 16,47 % en autorisations d'engagement et 11,97 % en crédits de paiement pour le programme 102 ;

- soit 5,38 % en autorisations d'engagement et 5,15 % en crédits de paiement pour le programme 103.

En revanche, le programme de support 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », qui concentre tous les crédits de titre 2, présente le seul exemple significatif de sous-consommation en volume, de l'ordre de 56 millions d'euros.

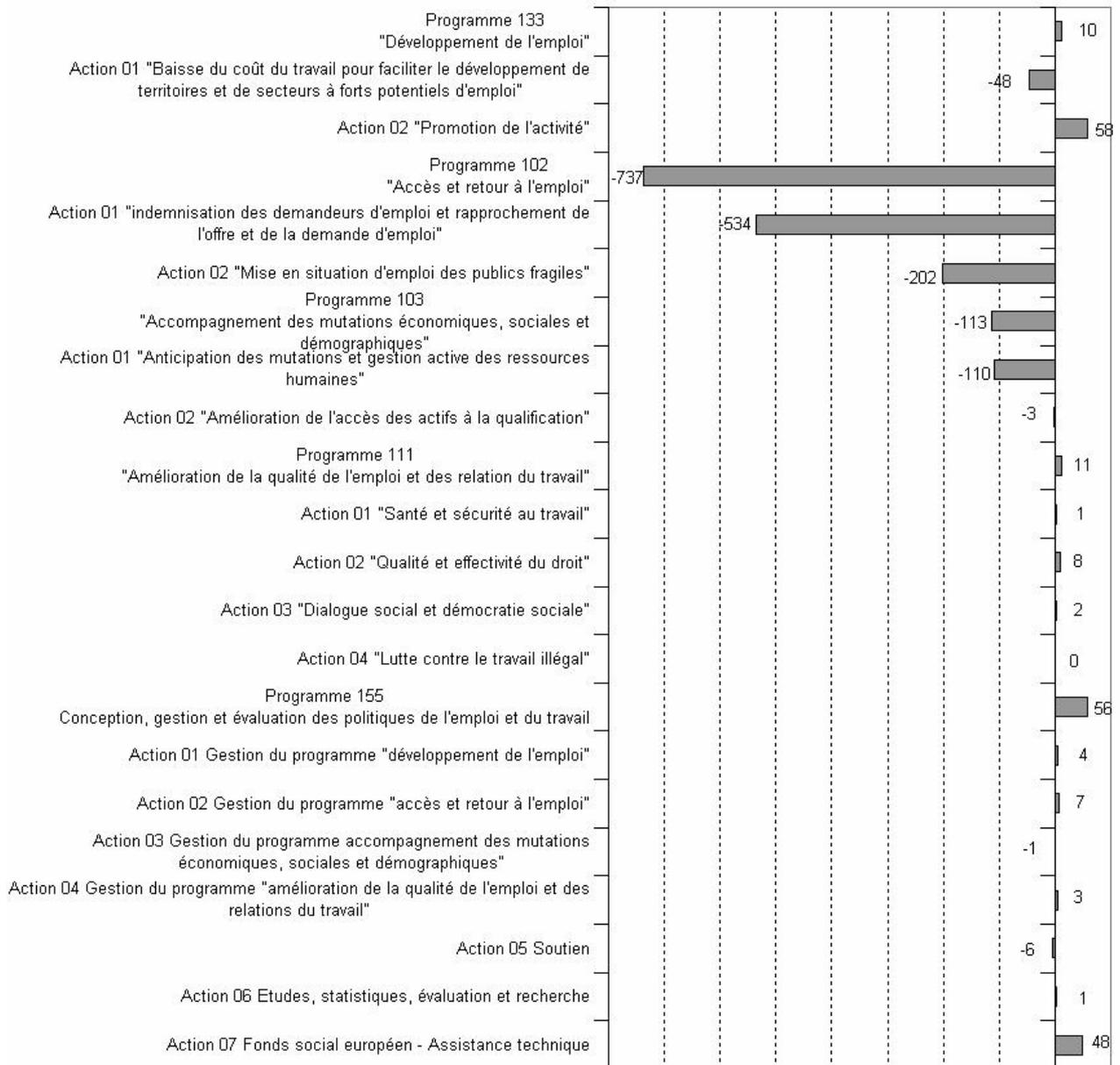
Le graphique ci-dessous présente le solde d'exécution pour 2007 pour chaque programme et action.

---

<sup>1</sup> « Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2007 », Cour des comptes, mai 2008.

**Soldes d'exécution 2007 par programme et action**

(en euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

## 2. Le palmarès des dix dispositifs qui échappent aux prévisions et à la maîtrise des dépenses

L'ensemble des dépassements de crédits identifiés dans la justification au premier euro de chaque programme du RAP 2007 est évalué à plus de 1,77 milliard d'euros. Votre rapporteur spécial a établi un « **palmarès** » des dix dispositifs qui auront enregistré en 2007 une surconsommation de crédits de paiement supérieure à 10 millions d'euros, qui à eux seuls, concentrent 97 % du surcoût budgétaire.

### Le palmarès des dix dispositifs dont la surconsommation a dépassé 10 millions d'euros (montants et taux de surconsommation par rapport aux crédits votés en LFI 2007)

	Crédits votés en LFI 2007 (en euros)	Crédits consommés en 2007 (en euros)	Surconsommation (en euros)	Taux de surconsommation par rapport aux crédits votés en LFI (en %)
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	962 250 000	1 536 990 000	574 740 000	59,70%
Participation de l'Etat au financement du régime d'indemnisation du chômage (fonds de solidarité) surconsommation de crédits liée à l'intéressement ASS et à l'allocation équivalent retraite	931 550 000	1 455 530 000	523 980 000	56,20%
Allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) et les préretraites progressives (PRP)	146 050 000	352 470 000	206 420 000	141,30%
Allocation de fin de formation (AFF)	115 000 000	228 920 000	113 920 000	99,10%
Prime de retour à l'emploi au profit des bénéficiaires de l'API et du RMI	100 000 000	200 000 000	100 000 000	100,00%
Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	152 390 000	225 230 000	72 840 000	47,80%
Conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	181 210 000	233 880 000	52 670 000	29,10%
Aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants	535 550 000	576 540 000	40 990 000	7,70%
Dotations de décentralisation AFPA	1 651 360 000	1 679 170 000	27 810 000	1,70%
Exonération de cotisations patronales à l'embauche du 2ème au 50ème salarié dans les zones de revitalisation urbaines (ZRU) et rurales (ZRR)	33 000 000	47 840 000	14 840 000	45,00%

Source : Commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

**Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)** sont une catégorie de contrats aidés du secteur non-marchand ciblée sur les personnes les « plus éloignées de l'emploi ». Plusieurs paramètres expliquent l'ampleur de ce **premier poste de surconsommation**. Près de 260.000 contrats nouveaux ont été enregistrés

en 2007 alors que la LFI n'en prévoyait que 160.000 et leur coût unitaire s'est avéré plus important que prévu car le taux de prise en charge par l'Etat s'est élevé à 75,33 % au lieu de 70 % pour une durée hebdomadaire contractuelle de 24,05 heures au lieu de 20 heures. Comme en 2006, les montants consommés ont dépassé de 60 % les crédits prévus et s'établissent à **1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, au lieu des 962 millions d'euros prévus.**

**Evolution de la consommation en crédits de paiement des contrats aidés en 2006 et 2007**

(en millions d'euros)

	<b>Crédits de paiement en LFI 2006</b>	<b>Crédits consommés en 2006</b>	<b>Crédits de paiement en LFI 2007</b>	<b>Crédits consommés en 2007</b>
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), secteur non marchand	690,46	1.418,71	<b>962,25</b> <b>(pour 160.000 contrats)</b>	<b>1.536,99</b> <b>(pour 256.764 contrats)</b>
Contrats d'avenir (CAV), secteur non marchand	747,00	302,53	623,46 (pour 100.000 contrats)	536,76 (pour 122.892 contrats)
Contrats initiative emploi (CIE), secteur marchand	274,85	415,46	303,40 (pour 40.000 contrats)	231,35 (pour 36.860 contrats)
<b>TOTAL des contrats aidés</b>	<b>1.712,31</b>	<b>2.136,70</b>	<b>1.889,11</b> <b>(pour 300.000 contrats)</b>	<b>2.305,10</b> <b>(pour 416.516 contrats)</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Des arbitrages ont été menés en cours de gestion et quatre instructions ministérielles ont conduit à augmenter très significativement le nombre d'entrée en contrat aidé non marchand (CAE et contrats d'avenir). **Votre rapporteur spécial s'interroge sur le bien fondé de ces ouvertures de crédits successives en faveur des CAE** dans la mesure où, d'une part, ces contrats s'avèrent les moins efficaces en matière de retour durable à l'emploi et, d'autre part, une meilleure maîtrise des dépenses liées aux autres contrats aidés semble avoir été mise en œuvre.

Le deuxième poste de dépassement de crédits porte sur l'**évolution des dépenses du fonds de solidarité** qui a dû faire face à la progression des dépenses de solidarité :

- le nombre de bénéficiaires de l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), d'un montant global de 213 millions d'euros, qui signent un contrat d'avenir (CAV) ou d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) a progressé de paire avec l'augmentation du nombre d'allocataires de l'ASS (1,9 milliard d'euros) alors que ces deux postes devaient se compenser par l'augmentation du premier et la baisse du second ;

- une augmentation importante du nombre de bénéficiaires de l'allocation équivalent retraite de 69 % par rapport à 2006, qui concerne l'assurance chômage des chômeurs de plus de 50 ans qui justifient de 160 trimestres d'assurance vieillesse, soit 777 millions d'euros.

Il convient par ailleurs de signaler que, au regard de l'ampleur de ces besoins de financement supplémentaires, **le fonds de solidarité a dû céder une créance détenue par l'Etat sur l'Unédic d'un montant de 769 millions d'euros<sup>1</sup>.**

Au final, eu égard au montant très important des dépassements de crédits constatés sur l'exercice 2007, évalués à 1,7 milliard d'euros, **votre rapporteur spécial appelle de ces vœux une réforme urgente et profonde de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.**

Il indique que les travaux menés dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** permettaient d'identifier un **gisement d'économie de 1,6 milliard d'euros<sup>2</sup>** qui résulteraient pour :

- 460 millions d'euros du remplacement des minima sociaux, de la prime pour l'emploi par le dispositif unique du revenu de solidarité active (RSA) et de la réforme des contrats aidés ;

- 810 millions d'euros de la suppression des aides budgétaires dans l'hôtellerie, de l'extension du chèque emploi service universel et de l'extinction progressive de l'ASS intégrée au RSA ;

- et 370 millions d'euros de la suppression de l'intégralité des aides budgétaires dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.

---

<sup>1</sup> *Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007.*

<sup>2</sup> *Comité de suivi de février 2008 de l'équipe d'audit « Emploi et formation professionnelle ».*

***B. UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EXCESSIVE QUI REMET EN CAUSE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION DE DÉPENSE LÉGISLATIVE INITIALE***

**1. Le recours nécessaire à des ouvertures massives de crédits en fin d'exercice**

La régulation budgétaire effectuée en 2007 a globalement abondé les crédits de la mission par l'effet combiné :

- des reports de crédits importants de 2006 sur 2007 de 660 millions d'euros en autorisations d'engagement et 259 millions en crédits de paiement ;

- de la levée quasi-intégrale de la réserve de précaution au cours de l'exercice, ne laissant subsister qu'une part résiduelle de 3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,7 millions d'euros en crédits de paiement ;

- de trois décrets d'avance et d'annulations de crédits pour un solde positif d'ouvertures-annulations de crédits de 339 millions d'euros en autorisations d'engagement et 541 millions d'euros en crédits de paiement ;

- et de la loi de finances rectificative pour 2007 qui s'est traduite par l'ouverture de 200 millions d'euros de crédits pour couvrir les dépenses de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle à la charge de l'Etat et des préretraites progressives, et 50 millions d'euros pour financer les conventions restant à conclure avec les maisons de l'emploi labellisées.

**Au total, plus d'un milliard d'euros en crédits de paiements supplémentaires**, dont 750 millions d'euros au titre de mesures d'ordre réglementaire, ont été portés sur la mission « Travail et emploi ». Ce mouvement massif traduit les **insuffisances de la prévision et de la maîtrise des dépenses budgétaires** et **remet donc en cause non seulement la portée de l'autorisation de dépense législative**, mais aussi les appels formulés par votre rapporteur spécial, au nom de votre commission, en faveur d'un **encadrement renforcé des contrats aidés**.

Ainsi, le décret d'avance du 25 octobre 2007 a ouvert 576 millions d'euros supplémentaires sur le programme 102 pour financer :

- le coût des contrats aidés (326 millions d'euros) ;

- le besoin complémentaire de 250 millions d'euros du fonds de solidarité au titre de l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les bénéficiaires qui ont signé un contrat d'avenir ou un contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), et de la prime de retour à l'emploi servie aux allocataires de l'ASS qui retrouvent un emploi.

L'équilibre précaire de l'exécution du budget pour 2007 participe enfin au mouvement de résorption des reports de crédits. Ceux-ci ne s'élevant plus qu'à 115 millions d'euros en autorisations d'engagement et 122 millions d'euros en crédits de paiements sur 2008, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

Couverture des engagements et reports sur 2008 au titre de la mission « Travail et emploi »

(en euros)

Programme	Engagements réalisés au 31/12/2007	Total des CP consommés en 2007	Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2007		Reports sur 2008	
			Solde	Variation par rapport au 31/12/2006	AE	CP
Développement de l'emploi	1 250 694 416	1 236 519 550	14 174 866	2 724 410	0	0
Accès et retour à l'emploi	6 992 057 427	6 894 414 799	97 642 628	37 384 546	42 071 999	42 071 999
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 278 460 099	4 120 927 490	157 532 609	21 634 374	42 838 432	57 498 100
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	100 232 292	71 989 091	28 243 201	-20 457 347	1 205 136	2 508 116
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi e du travail	797 443 081	736 964 621	60 478 460	3 846 648	29 569 345	20 377 498
<b>Total</b>	<b>13 418 887 315</b>	<b>13 060 815 551</b>	<b>358 071 764</b>	<b>45 132 631</b>	<b>115 684 912</b>	<b>122 455 713</b>

Source : d'après le rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

## **2. La fongibilité et l'autonomie renforcée des ordonnateurs déconcentrés comme instruments de délégation et de souplesse budgétaire**

### *a) Des marges de manœuvre budgétaire réduites*

La gestion budgétaire de la mission se caractérise par la **faiblesse des marges de manœuvre budgétaire et un usage réduit de la fongibilité asymétrique** en raison du poids des dépenses contraintes. Près de 85 % des crédits des trois programmes opérationnels de la politique de l'emploi – les programmes 133, 102 et 103 – relèvent de dépenses obligatoires, soit 10,347 milliards d'euros.

Ainsi, **les mouvements de fongibilité asymétrique n'ont concerné que 3,6 millions d'euros sur 527,4 millions d'euros** de crédits de personnels de titre 2, et relevaient d'une mesure technique d'imputation de la subvention aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour la prise en charge des vacations de médecins et de personnel. Ce chiffre, en baisse par rapport à 2006 (9 millions d'euros) illustre toute la difficulté pour les gestionnaires des programmes de faire bénéficier à des budgets d'investissement ou de fonctionnement les éventuelles économies réalisées en matière de ressources humaines. L'observation faite par votre rapporteur spécial dès l'examen du projet de loi de règlement pour 2005 par laquelle il considérait que l'architecture de la mission, qui regroupe la totalité des dépenses de personnel au sein du programme de support n° 155, conduisait à un « **assèchement structurel** » **des marges de fongibilité asymétrique**.

A ce titre, les dépenses de personnels sont strictement demeurées dans la limite du plafond d'emplois fixé à 10.457 ETPT, avec une consommation de 10.407 ETPT, tout en poursuivant le programme de renforcement de l'inspection du travail qui a donné lieu à l'entrée de 194 emplois nouveaux.

C'est pourquoi, dans ce contexte de forte contrainte budgétaire, **la réserve de précaution instaurée dans une logique de recherche d'économie demeure inopérante au sein de la mission**. La mise en réserve a porté sur 0,15 % sur les dépenses de personnel et 5 % sur les autres titres. Or, la réserve de précaution du programme 102 a été levée dès le début d'année 2007 pour financer les allocations de solidarité, les contrats aidés et la subvention pour charges de service public versée à l'ANPE. La réserve des programmes 133 et 103 a été levée le 20 octobre 2007.

### *b) Vers davantage de déconcentration des crédits et une plus grande souplesse budgétaire*

Il convient de signaler **les progrès réalisés vers une autonomie accrue des ordonnateurs déconcentrés** au cours de l'exercice 2007.

La part des crédits délégués aux responsables de BOP territoriaux est en progression par rapport à 2006 et doit être encouragée car le niveau des

crédits pilotés, qui s'élevait à 2.475,58 millions d'euros, représente environ 20 % du budget de la mission. **Un effort notable de déconcentration des crédits a été effectué dans le cadre du programme 102, à un niveau de 55 % de crédits délégués ou pilotés au niveau régional**, notamment par l'affectation d'enveloppes uniques régionales (EUR) pour le financement des CAE, des CIE et des contrats d'avenir. Toutefois, ces crédits pilotés relèvent de BOP d'administration centrale dont la mise en œuvre opérationnelle est confiée aux directions régionales du travail, de l'emploi et la formation professionnelle (DRTEFP). Mais, si les crédits déconcentrés progresse à près de 30 % des crédits globaux dans le budget pour 2008, il convient de souligner que la part revenant strictement aux BOP territoriaux ne sera pas accrue et ne concernera que 415 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Toujours en raison de la forte tension budgétaire causée par le manque chronique de crédits, les responsables de programme ont recouru à la **fongibilité en cours de gestion** afin d'ajuster les ressources aux dépenses programmées ou constatées, voire dans certains cas de retarder le recours aux instruments de régulation réglementaires. Ainsi, la mobilisation précitée des crédits au profit du fonds de solidarité a pu être réalisée, en partie, grâce à la réduction de 155 millions d'euros de la subvention à l'ANPE qui disposait d'un fonds de roulement important.

## **II. QUEL PILOTAGE POUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI OU COMMENT METTRE EN PLACE LE « CHAÎNON MANQUANT » DANS LE « CHAÎNAGE VERTUEUX » DE LA LOLF ?**

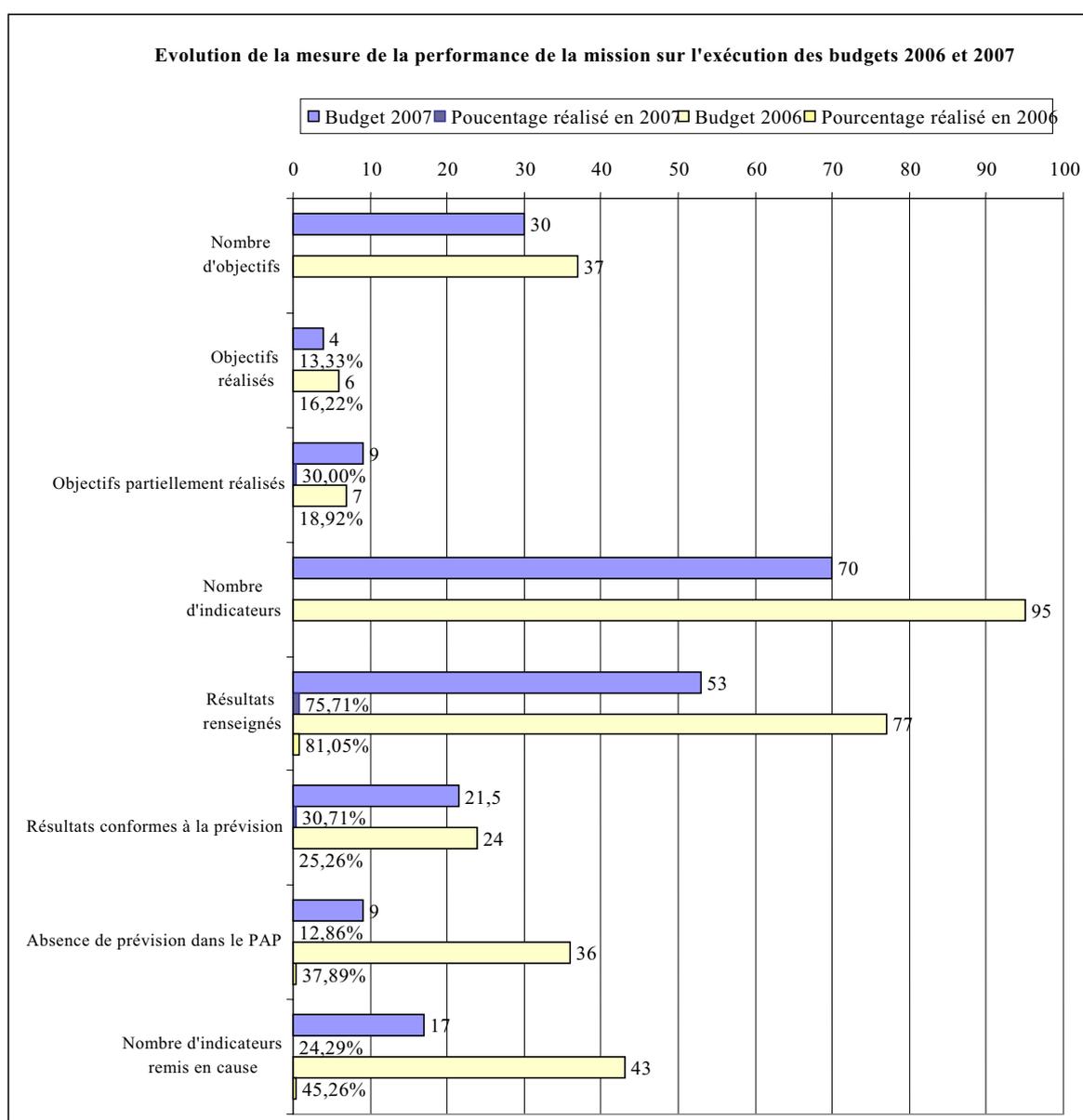
### ***A. DES OBJECTIFS « EN BERNE » MALGRÉ LES NETS PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA GESTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE***

#### **1. La rationalisation de la batterie d'objectifs et d'indicateurs dans un contexte d'instabilité des instruments de mesure**

Le bilan chiffré de la performance indique que la gestion des indicateurs et des objectifs a fait l'objet en 2007 d'une profonde évolution, **notamment en réponse aux observations faites par votre rapporteur spécial** sur l'« hypertrophie » de la batterie d'indicateur et la nécessité d'en réduire globalement le nombre et d'en assurer une meilleure répartition par programme.

Ainsi, le nombre d'objectifs a été ramené de 37 à 30 et celui des indicateurs de 95 à 70.

En revanche, le nombre d'objectifs atteints n'a pas progressé et le constat d'inadaptation et d'instabilité de nombreux indicateurs demeure, 17 d'entre eux étant soit modifiés, soit supprimés dans le PAP 2008.

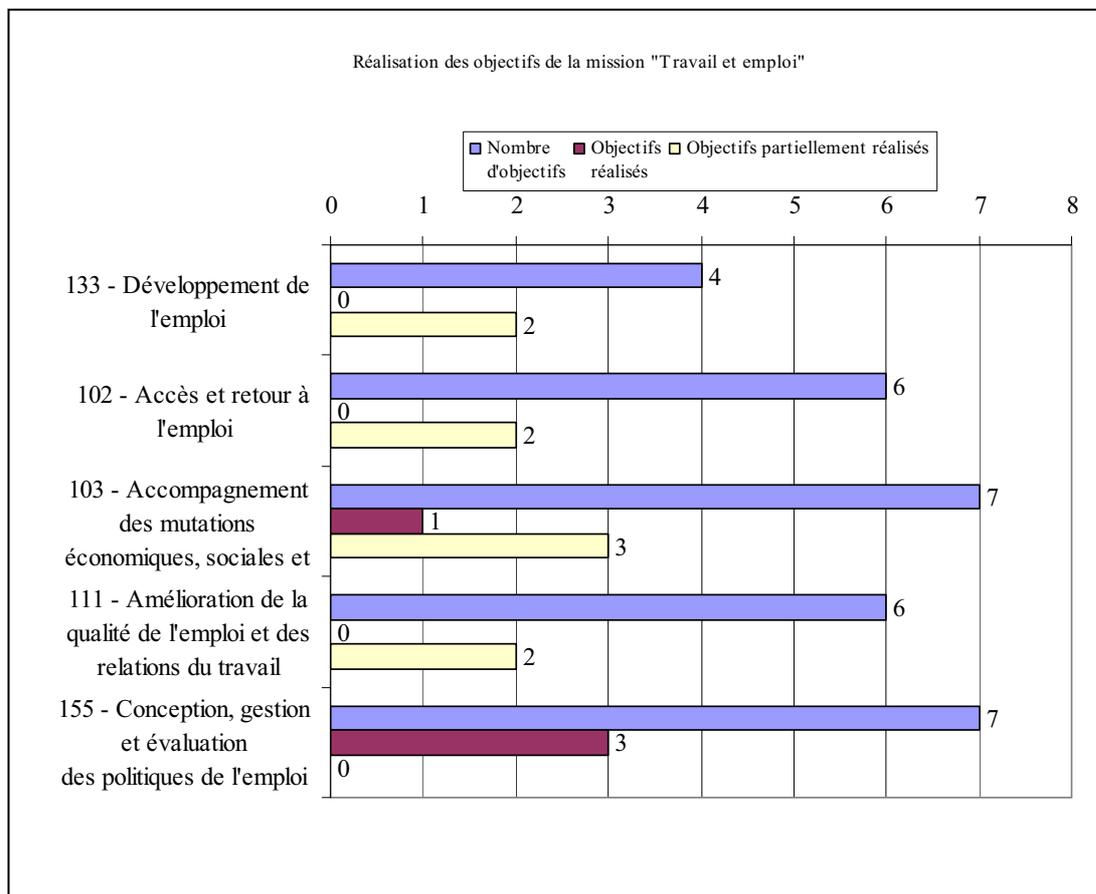


Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

Avec **seulement 13 objectifs réalisés ou partiellement réalisé**, le bilan de la performance ne progresse pas par rapport à 2006 et demeure « en berne », même si le pourcentage de résultats conformes à la prévision est passé de 25 % à 30 % des indicateurs.

Au surplus, votre rapporteur spécial considère que **sur les quatre objectifs réalisés, un seul concerne la politique de l'emploi** : l'objectif n°6 « Favoriser l'accès à l'emploi par le développement de parcours qualifiants » relève du programme 103 et comporte une batterie de trois indicateurs stables depuis 2006 et maintenus dans le PAP 2008. La qualité des objectifs demeure très inégale. Ainsi, les trois objectifs réalisés dans le cadre du programme 155

concernent des éléments de gestion interne de l'administration qui ne doivent donc pas être pris en compte sur le même plan qualitatif.



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

Au final, votre rapporteur spécial souscrit à l'avis émis par le comité interministériel d'audit des programmes<sup>1</sup> (CIAP) qui considère « *qu'en réalité la politique de l'emploi se caractérise par une finalité unique – améliorer le taux d'activité des personnes en âge de travailler – au service de laquelle sont placés divers dispositifs d'aide aux personnes et de soutien aux entreprises* ». Le bilan de la performance de la mission devrait ainsi tendre à répondre à cet objectif.

De fait, la DGEFP indique que la mesure de la performance se heurte à un certain nombre de facteurs (forte sensibilité des dispositifs à la conjoncture, multiplicité ou perte d'objectif explicite de certaines mesures, insuffisance de recul en données stabilisées pour les nouveaux dispositifs) et difficultés d'interprétation des données chiffrées en provenance des opérateurs et de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Par ailleurs le calendrier d'élaboration des documents budgétaires est parfois incompatible avec celui de la collecte et de l'analyse des données.

<sup>1</sup> Rapport d'audit n° 2007-R-71-01 du 19 février 2008 « Avis sur le programme n° 103 ».

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial considère que le pilotage de la mission nécessite une **stabilisation progressive de la maquette budgétaire et des instruments de pilotage**. Aussi, il souligne que si la modification de la maquette budgétaire réduisant le nombre de programmes et d'indicateurs dans le PAP 2008 répond à ses vœux, il s'interroge sur le « démembrement » de la mission « Travail et emploi » proposé par le CIAP en rattachant un nouveau programme issu de la fusion des programmes 102 et 103 à la mission « Développement et régulation économiques ».

## 2. Une ébauche d'évaluation de la dépense fiscale à encourager et à ancrer dans la durée

Les dépenses fiscales qui relèvent à titre principal de la mission représentaient en 2007 un montant de 8,3 milliards d'euros. Pour la première fois, le **rapport annuel de performances présente une évaluation approfondie de la pertinence et du degré d'atteinte de l'objectif de deux dispositifs**.

### L'évaluation des dix principales dépenses fiscales de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Evaluation dans le RAP 2007
Prime pour l'emploi	4.230	4.230	Non
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	2100	1.040	<b>Oui</b>
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	0	1.260	Non
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	760	790	Non
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	500	550	<b>Oui</b>
Exonération au titre des heures supplémentaires	0	400	Non
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	300	300	Non
Exonération du salaire des apprentis	220	250	Non
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	210	220	Non
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	120	125	Non

Source : commission des finances

Mais, votre rapporteur spécial constate que **l'indicateur de performance de la prime pour l'emploi (PPE) n'est toujours pas renseigné**. Alors que le coût du dispositif est évalué à 4,2 milliards d'euros en 2007 et bénéficie à près de 9 millions de contribuables, **aucune donnée documentée ne permet d'établir un lien entre le bénéfice de la PPE et un taux de retour à l'emploi** de personne auparavant sans emploi ou inactive. Cette mesure, qui ne se rattache plus selon votre rapporteur spécial à la politique de l'emploi mais à celle du pouvoir d'achat, doit faire l'objet d'une profonde réforme.

## ***B. SORTIR ENFIN DE L'ÉCOLE DU « PILOTAGE À VUE » POUR ENTRER DANS L'ÈRE DU « PILOTAGE AUX INSTRUMENTS »***

### **1. Des indicateurs trop dépendants de la conjoncture et décorrélés de l'action budgétaire**

Les indicateurs macroéconomiques tels que le taux de chômage ou le nombre annuel des créations d'emploi pour favorable qu'ait été leur évolution en 2007 reflètent très globalement les tendances conjuguées de la croissance, de l'autonomie des acteurs économiques et de l'action publique. La relation de cause à effet entre la mise en œuvre d'un dispositif ciblé ou général peine à être établie. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la finalité de la politique de l'emploi et des quelque 13 milliards d'euros de dépenses budgétaires associées.

En 2007, le niveau des créations d'emploi comme l'évolution du taux de chômage ont connu une évolution favorable :

- 339.000 créations d'emplois en 2007 contre 241.000 en 2006 ;
- 7,9 % de taux de chômage<sup>1</sup> en moyenne annuelle sur 2007 contre 8,8 % en 2006, soit 2,2 millions de demandeurs d'emploi au lieu de 2,4 millions.

Or les indicateurs globaux comme le taux de chômage et le nombre de créations d'emploi, notamment dans le secteur des services à la personne, n'échappent pas aux remises en question. Ainsi, l'INSEE et la DARES ont été amenés en 2007 à revoir les modalités de la mesure du chômage.

Si l'on considère que 300.000 personnes représentent un point de chômage, l'effet contra-cyclique des contrats aidés, au nombre de 400.000 en 2007, interviendrait alors dans la baisse du nombre de demandeur d'emploi pour un coût de 2,3 milliards d'euros. Pour autant, aucun indicateur ne permet de relier l'évolution du taux de chômage et la mise en œuvre du dispositif.

---

<sup>1</sup> Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2007 « L'économie française », annexe au rapport économique, social et financier, INSEE.

Ainsi, l'« effet emploi » de l'octroi d'aide dans le secteur des hôtels, cafés et restaurant n'est pas démontré par les indicateurs, ce secteur étant naturellement dynamique en création d'emploi.

## **2. Instaurer un « pilotage aux instruments » par l'élaboration de nouveaux indicateurs globaux**

L'absence d'objectifs atteints dans la mesure de la performance et l'inadaptation des indicateurs globaux dans l'aide au pilotage de la mission conduisait votre rapporteur spécial à identifier un « chaînon manquant » dans la politique de l'emploi. Il préconise un « pilotage aux instruments » plus fin pour mieux relier les objectifs de la mission avec les résultats observés.

Ainsi que le recommande le groupe de travail du conseil national de l'information statistique (CNIS), l'ajout de nouveaux indicateurs globaux pour mieux refléter la réalité et élever le niveau d'exigence des politiques publique. Ainsi, des indicateurs tels que le niveau de chômage des personnes handicapées, l'ancienneté et la récurrence dans le chômage, les besoins de recrutement des entreprises permettrait de mieux orienter les dispositifs de la politique de l'emploi.

## MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

### M. Philippe Dallier, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	534
<b>I. PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE »</b> .....	537
A. UNE ÉCONOMIE RÉALISÉE SUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	537
1. <i>Le montage financier des autorisations d'engagement fait appel à des contributeurs externes</i> .....	537
2. <i>Des annulations massives de crédits de paiement qui ne pourront pas se renouveler</i> .....	537
3. <i>La fongibilité utilisée pour éteindre les dettes de l'Etat</i> .....	538
B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS.....	539
1. <i>Un objectif atteint dans l'engagement des projets de rénovation</i> .....	539
2. <i>Des sujets de préoccupation</i> .....	539
<b>II. PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »</b> .....	541
A. UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE .....	541
1. <i>Les difficultés de la prévision</i> .....	541
2. <i>Un écart entre crédits votés et consommés qui se réduit trop lentement</i> .....	542
B. UNE MESURE LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE .....	542
1. <i>Une présentation qui suscite des interprétations très négatives</i> .....	542
2. <i>Des procédures trop complexes</i> .....	543
<b>III. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »</b> .....	545
A. LA BAISSÉ DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : ACCROC OU TENDANCE ? .....	545
1. <i>La diminution globale de la dotation de l'Etat aux aides personnelles</i> .....	545
2. <i>Le coût des opérations de relogement</i> .....	546
B. DES RÉSULTATS QUI NE S'AMÉLIORENT PAS .....	546
1. <i>La stagnation des taux d'effort</i> .....	546
2. <i>Des leviers d'action qui échappent au responsable de programme</i> .....	547
<b>IV. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »</b> .....	548
A. LA SOUTENABILITÉ DU PROGRAMME EN CAUSE .....	548
1. <i>La forte hausse des engagements</i> .....	548
2. <i>Le retour de la dette HLM</i> .....	548
3. <i>Une augmentation de la dépense fiscale</i> .....	549
B. LES PERFORMANCES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE .....	550
1. <i>Malgré certains succès</i> ... ..	550
2. <i>... les résultats du programme restent très fragiles</i> .....	550

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour l'exercice 2007 appelle les observations générales suivantes :

- globalement, les **taux de consommation des crédits de la mission sont inférieurs à la moyenne des missions du budget de l'Etat**. Ils se montent, rapportés aux crédits ouverts, à 97,3 % en autorisations d'engagement et 99,7 % en crédits de paiement alors que les moyennes s'élèvent respectivement à 99,05 % et 100,2 % ;

- les programmes de la mission sont marqués par un décalage important et croissant entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement notamment en ce qui concerne la programmation de la construction de logements sociaux et les engagements à l'égard de l'ANRU. Cette situation crée un **risque budgétaire** certain et pose la question de la capacité de l'Etat à combler le **déficit en crédits de paiement** ;

- alors que le rapport annuel de performances fait de multiples références à la législation récente dans le domaine du logement et, particulièrement, à l'adoption de la loi sur le **droit au logement opposable**, il n'existe pas d'**indicateur spécifique** sur l'efficacité et la performance de l'action menée en ce domaine. La création, pour le prochain projet de loi de finances d'un ou de plusieurs indicateurs centrés sur le « Dalo » constituerait une avancée certaine ;

- 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, force est de constater que la mission « Ville et logement », comparativement aux autres missions de l'Etat, obtient de **mauvais résultats**.

Ce classement, qui tient compte à la fois de la disponibilité des indicateurs de performance et des résultats obtenus par rapport aux prévisions figurant dans le projet annuel de performances, s'appuie sur les mesures effectuées par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

### La performance de la mission « Ville et logement »

	<b>Réalisation conforme</b>	<b>Evolution positive significative</b>	<b>Pas d'amélioration</b>	<b>Comparaison impossible</b>	<b>Données non renseignées</b>
Total des missions	46 %	17 %	17 %	5 %	15 %
Mission « Ville et logement » (30 indicateurs)	20 %	27 %	13 %	0 %	40 %

*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*

La mission « Ville et Logement » rassemblait en 2007, en crédits votés en loi de finances initiale, 7.293 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7.145 millions d'euros de crédits de paiement (CP), gérés par le ministère du logement et de la ville, répartis en quatre programmes :

- deux programmes relevant de la politique de la ville : « rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale et soutien », exécutés sous la responsabilité du délégué interministériel à la ville ;

- deux programmes relevant de la politique du logement : « Aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement » exécutés sous la responsabilité du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> La DGUHC est placée sous l'autorité conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministère du logement et de la ville.

**Données générales d'exécution de la mission « ville et logement » en 2007**

(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts (dont FDC)		Cédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Rénovation urbaine	397 591 610	383 591 610	380 281 026	146 159 761	380 582 578	144 841 248	96%	38%	100%	99%
Equité sociale et territoriale et soutien	751 219 385	790 219 385	704 949 886	760 765 747	670 843 367	717 503 295	89%	91%	95%	94%
Aide à l'accès au logement	4 941 035 500	4 941 035 500	4 864 885 500	4 864 885 500	4 864 482 940	4 864 482 940	98%	98%	100%	100%
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 203 488 142	1 030 188 142	1 280 745 304	851 838 451	1 262 726 598	846 185 073	105%	82%	99%	99%
Total	7 293 334 637	7 145 034 637	7 230 861 716	6 623 649 459	7 178 635 483	6 573 012 556	98%	92%	99%	99%

Source : rapport annuel de performances 2007 « Ville et logement »

## I. PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE »

### A. UNE ÉCONOMIE RÉALISÉE SUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT

#### 1. Le montage financier des autorisations d'engagement fait appel à des contributeurs externes

Selon les termes de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, aucune dotation annuelle de moyens d'engagement au profit de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ne peut être inférieure à 465 millions d'euros pendant la durée du programme national de rénovation urbaine.

Le respect de cette règle n'a été assuré par des crédits budgétaires que pour la première année du PNRU. Depuis 2005, ce sont des combinaisons de contributions de différents acteurs qui ont été mises en œuvre.

#### Le respect de la loi de programmation (en autorisations d'engagement)

(en euros)

	Crédits budgétaires	Ressources extra-budgétaires	Total des AE versés par l'Etat
2004	465 000 000		465 000 000
2005	413 300 000	50 000 000 (1)	463 300 000
2006	365 000 000	100 000 000 (1)	465 000 000
2007	380 115 419	100.000.000	480 115 419

(1) en provenance du FRU (fonds de rénovation urbaine) de la Caisse des dépôts et consignations.

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances 2008. Rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

Pour assurer le respect de la loi de programmation pour l'exercice 2007, l'Etat a encore fait appel à des contributeurs extérieurs. Après la dotation de 100 millions d'euros apportée par les SACICAP (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété) et inscrite en crédits de paiement au titre de l'année 2007, c'est la **Caisse des dépôts et consignations** qui a été « sollicitée » pour contribuer, **à hauteur de 100 millions d'euros et au titre de ses missions d'intérêt général**, au respect du montant minimal d'autorisations d'engagement.

#### 2. Des annulations massives de crédits de paiement qui ne pourront pas se renouveler

Compte tenu du décalage entre la conclusion des conventions ANRU, l'engagement des dépenses et la réalisation des travaux, les besoins en crédits de paiement de l'agence ont été très restreints dans les premières années de sa mise en place.

En outre, le financement des dépenses de l'ANRU a pu s'appuyer sur la contribution versée par l'UESL, qui assure, à parité avec l'Etat, le budget de l'agence. Le versement d'une avance par l'UESL en 2004 a participé à la constitution d'une trésorerie conséquente pour l'ANRU qui lui a encore permis en 2007 de faire face à ses besoins.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, la trésorerie de l'ANRU, qui s'élevait à 350 millions d'euros fin 2005 et 606 millions d'euros en 2006, **a atteint 700 millions d'euros à la fin de l'exercice 2007.**

Ces considérations ont été avancées par le responsable de programme pour justifier l'**annulation de 228 millions d'euros en crédits de paiement** sur l'action « Programme de rénovation urbaine » par la loi de finances rectificative de 2007.

Cette annulation qui porte sur 64 % des crédits inscrits en loi de finances initiale est d'une **ampleur exceptionnelle**. Elle conduit à une diminution nette de 19 % des crédits consommés entre les exercices 2006 et 2007.

Mais elle correspond à des **circonstances particulières**, combinant des disponibilités importantes de l'agence et des demandes d'avances et de paiement qui restent encore limités compte tenu de l'état d'avancement des projets.

Au total, la **forte progression de l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiements se confirme**. Cet écart, qui devra être comblé progressivement à compter de 2009 est supérieur à celui qui était prévu par la loi de finances initiale pour 2007.

#### **Autorisations d'engagement sur années antérieures non couvertes par des paiements**

*(en euros)*

<b>Au 31/12/2005</b>	<b>Au 31/12/2006</b>	<b>Prévision LFI au 31/12/2008</b>	<b>Réalisation au 31/12/2008</b>
984.681.763	1.132.938.336	1.294.842.543	1.368.679.666

*Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007*

### **3. La fongibilité utilisée pour éteindre les dettes de l'Etat**

La seconde action du programme 202, intitulée « 04. Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain », regroupe les crédits nécessaires à la couverture des engagements au titre des opérations de GPV-ORU lancées entre les années 1997 et 2003.

Votre rapporteur spécial s'est inquiété à plusieurs reprises de la persistance d'une dette importante de l'Etat dans ce domaine et il avait souhaité qu'une plus large part des crédits de paiement non consommés de l'exercice 2007 sur l'action « Programme national de rénovation urbaine » soit utilisée à la résorption de cette dette.

Estimé à 96,6 millions d'euros, le montant des engagements antérieurs non soldés au 31 décembre 2006 devait, en effet, être réduit à 59,7 millions d'euros fin 2007.

Grâce à une mobilisation accrue des crédits de paiement, permise par la règle de la fongibilité entre actions, le responsable du programme a pu régler une part plus importante de la dette accumulée. Au total, **le montant des restes à liquider a été ramené à 43,2 millions d'euros** au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

## ***B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS***

### **1. Un objectif atteint dans l'engagement des projets de rénovation**

Le bilan de l'action de l'ANRU au 31 décembre 2007 est incontestablement positif au regard de l'ampleur inégalée des projets de rénovation engagés comme des espoirs qu'ils ont fait naître.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'ANRU a signé 228 conventions pluriannuelles, concernant 161 quartiers prioritaires. Ces conventions concernent plus de 3 millions d'habitants et engagent un montant total de travaux dépassant 33 milliards d'euros et représentant 119.168 constructions de logements, 124.225 démolitions et 288.391 réhabilitations.

L'efficacité de l'action de l'ANRU est aussi traduite dans l'indicateur lié au programme 202 qui mesure la concentration des crédits de rénovation urbaine pour les quartiers les plus prioritaires. La part des crédits réservés aux 188 sites prioritaires est en effet passée de 74 % à 75 % entre 2006 et 2007, dépassant l'objectif qui était fixé à 70 %.

### **2. Des sujets de préoccupation**

Certains indicateurs de performance présentent des résultats 2007 qui soulèvent toutefois un certain nombre d'interrogations.

C'est le cas notamment de l'indicateur mesurant le **taux de couverture des démolitions par des reconstructions**. En flux cumulé, cet indicateur donne un taux de 67 %, inférieur à la prévision figurant en loi de finances pour 2007 qui s'établissait à 80 %, sachant que la cible, prévue par le PNRU, reste la reconstruction au « 1 pour 1 ». Les mauvais résultats obtenus, qui étaient prévisibles compte tenu de la période qui sépare nécessairement les opérations de démolition et de construction, sont sans doute à mettre en lien avec les résultats défavorables de l'indicateur mesurant l'indice de satisfaction des habitants.

Il est regrettable, par ailleurs, que le rapport annuel de performances ne soit pas en état de renseigner l'indicateur mesurant le différentiel entre le

taux de **vacance des logements sociaux** en ZUS et celui observé dans les unités urbaines correspondantes ni l'indicateur de mesure des dépassements de coûts et de délais.

Confrontée à la critique de la **lenteur de ses procédures**, l'ANRU s'est engagée en 2007 dans une **réforme de ses circuits d'attribution des avances et acomptes**. Votre rapporteur spécial réitère son souhait de voir introduit, pour la prochaine loi de finances, un nouvel indicateur permettant de mesurer les efforts réalisés par l'ANRU pour accélérer ses procédures d'instruction et de paiement.

Enfin, alors qu'une dépense fiscale est jointe au programme, celle de l'application du taux réduit de TVA aux logements en accession sociale dans les quartiers ANRU, force est de constater que son évaluation peut être sujette à caution. Chiffrée à 50 millions d'euros pour 2006, et initialement à 300 millions d'euros pour 2007, la dépense fiscale est finalement actualisée à 100 millions d'euros par le projet annuel de performances.

## II. PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »

### A. UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE

#### 1. Les difficultés de la prévision

Compte tenu de leur nature de dépenses d'intervention et de la finesse de la nomenclature utilisée pour détailler les différentes actions relevant de la politique de la ville, les prévisions de dépenses du programme 147, telles qu'elles ont été présentées lors de l'examen du projet de loi de finances initiale, se révèlent souvent contredites par les résultats de l'exécution budgétaire.

Cette difficulté particulière a encore caractérisé l'exercice 2007 même si l'on observe une progression lente mais régulière de la consommation de crédits concernant les dispositifs « phare » de la politique de la ville : les adultes-relais et les équipes de réussite éducative.

#### Dépenses d'intervention prévues et exécutées en autorisations d'engagement

(en millions d'euros)

Dispositif	Prévision 2007	Exécution 2007	Ecart
programme « Ville Vie Vacances »	10	8,8	12 %
Adultes relais	93	77,7	16 %
Réussite éducative	112,12	102,6	8 %

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

La même **incertitude** prévaut pour l'évaluation des mesures fiscales rattachées au programme et qui comprennent pour l'essentiel les mesures d'exonération des entreprises en zone franche urbaine (ZFU). Alors qu'elles avaient été chiffrées à 105 millions d'euros pour 2006, ces exonérations ont manifestement été surestimées pour l'exercice 2007 par la loi de finances. Leur estimation a ainsi été abaissée de 210 millions d'euros à 140 millions d'euros par le rapport annuel de performances. Dans le même temps l'estimation des dépenses fiscales d'exonération, pesant sur les impôts locaux et prises en charge par l'Etat, était réévaluée de 11 à 71 millions d'euros soit à un montant approximativement identique à celui pour 2006 (73 millions d'euros).

## **2. Un écart entre crédits votés et consommés qui se réduit trop lentement**

La gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville, rassemblés dans le programme 147, a souvent fait l'objet de critiques en raison de l'écart important qui s'installe entre le montant des dotations votées en loi de finances et la réalité de l'exécution budgétaire, faisant apparaître des **fortes sous-consommations**.

Selon la nature des interlocuteurs, responsables d'association ou services centraux de l'Etat, cet écart est imputé à la **lenteur des procédures** de gestion ou à la **faiblesse de la demande** exprimée par les différents acteurs de la politique de la ville. Selon votre rapporteur spécial, aucune de ces deux explications ne le justifie entièrement.

Pour l'exercice 2006, les **taux de consommation des crédits** rapportés aux dotations votées en loi de finances s'étaient établis respectivement à 82 % pour les autorisations d'engagement et 91 % pour les crédits de paiement.

L'exécution 2007 montre une **légère amélioration** de la situation. Le taux de consommation des autorisations d'engagement se monte à 89 % et celui des crédits de paiement reste stable.

Même s'ils restent inférieurs au taux moyen de consommation des crédits des missions de l'Etat, ces résultats plutôt positifs sont à souligner, dans un contexte où la gestion du programme 147 s'est trouvée bouleversée par la mise en place d'un nouvel intervenant, avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

### ***B. UNE MESURE LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE***

#### **1. Une présentation qui suscite des interprétations très négatives**

Sur un total de **9 indicateurs de performance** illustrant ses 4 objectifs, le programme 147 ne produit que **3 indicateurs renseignés** qui, seuls, peuvent donc, lors de l'examen du rapport annuel de performances, servir de base à l'analyse de son efficacité. Ce taux est très inférieur à celui de l'ensemble des programmes des missions budgétaires de l'Etat. Selon l'argumentation donnée par le responsable de programme, cette situation résulte du fait que les mesures des indicateurs ne sont pas disponibles lors de l'examen du projet de loi de règlement. Ils ne peuvent donc être intégrés dans le rapport annuel de performances, mais uniquement lors de l'élaboration du projet de loi de finances initiale de l'année n+1.

Après deux années d'application effective de la LOLF et de ses nouvelles règles d'évaluation des résultats, il serait souhaitable de définir des indicateurs qui puissent illustrer l'exécution du budget et des priorités de

l'année écoulée. Sachant que l'efficacité de la politique de la ville et l'évolution de la situation des quartiers sont mesurées par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), le programme 147 y gagnerait en crédibilité, alors que les lacunes actuelles risquent de renforcer les arguments de ceux qui dénoncent l'incapacité actuelle de l'Etat à évaluer son action pour les quartiers.

Les deux objectifs du programme dont on pourrait penser qu'ils sont les axes prioritaires (le renforcement de la mixité fonctionnelle des territoires et l'amélioration des chances de réussite des élèves les plus en difficulté), ne bénéficient d'aucune mesure de performance.

Les trois indicateurs subsistant ne présentent, en outre, qu'un intérêt limité. Ils mesurent en effet le nombre des documents téléchargés sur le site de la DIV, la part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme et la part des associations subventionnées bénéficiant d'une subvention « significative ».

## 2. Des procédures trop complexes

L'exercice 2007 a vu l'intervention d'un **nouvel acteur** dans la gestion de la politique de la ville avec la création de l'Acsé, opérateur chargé de la gestion des crédits d'intervention.

Toutefois, dans la mesure où elle ne s'est pas accompagnée concomitamment d'un **recentrage de la délégation interministérielle à la ville** (DIV) sur son rôle de coordination, d'animation et d'évaluation, la **complexité de la répartition** des responsabilités entre les différents acteurs de la politique de la ville s'est trouvée accrue.

Cette absence de clarification en 2007 a eu des conséquences sur la gestion budgétaire, les différents dispositifs étant éclatés entre les deux administrations.

Le rapport annuel de performances permet d'évaluer *a posteriori* la répartition des crédits pour l'exercice 2007.

### Exécution 2007 des autorisations d'engagement Répartition des crédits entre la DIV et l'Acsé

(en milliers d'euros)

Action	Total	DIV	En %	Acsé	En %
01. Prévention et développement social	308.543	55.510	18 %	253.033	82 %
02. Revitalisation économique et emploi	321.762	303.504	94 %	18.258	6 %
03. Stratégie, ressources et évaluation	40.537	16.552	41 %	23.985	59 %

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

Votre rapporteur spécial regrette que la répartition des crédits entre la DIV et l'Acsé ne fasse pas l'objet d'un tableau synthétique dans le rapport annuel de performances et que les montants attribués à l'une ou l'autre des administrations manquent de cohérence selon qu'ils figurent dans la justification au premier euro ou dans la présentation des crédits alloués aux opérateurs.

Cette situation devrait cependant prendre fin en **2008** du fait de **l'adoption d'une nomenclature unique des actions**, qui sera celle utilisée par l'Acsé, comme l'a précisé le responsable du programme 147.

La distinction entre les dotations gérées par la DIV et celle gérées par l'Acsé est particulièrement complexe sur l'action « Prévention et développement social » pour laquelle les crédits des dispositifs sont éclatés en gestion selon qu'ils présentent ou non le caractère de « dispositifs spécifiques ». Ainsi, sur les actions de prévention de la délinquance, 12,6 millions d'euros sont attribués à l'Acsé et 5,5 millions d'euros à la DIV.

La prédominance de la DIV sur l'action « revitalisation économique et emploi » résulte de sa compétence de gestion sur les crédits de compensation des exonérations de charges sociales en ZFU qui ont représenté 299,1 millions d'euros en 2007. Sur cette action encore la gestion des crédits du volet « revalorisation économique et sociale » des CUCS est éclatée entre la DIV (1,8 million d'euros) et l'Acsé (17,7 millions d'euros).

Pour l'action « Stratégie, ressources et évaluation », le rapport annuel de performances ne précise pas l'attribution de la responsabilité de la gestion des 28 millions d'euros du volet « stratégie, ressources, évaluation des CUCS » qui représente pourtant 69 % du total des crédits consommés.

S'agissant de la question de la **résorption des dettes du FIV-investissement**, le responsable de programme indique que 1,5 million d'euros en AE et 50,4 millions d'euros en CP ont été consacrés à l'apurement des restes à payer. Toutefois, le montant total du reste à liquider par l'Etat au titre de ses engagements antérieurs est estimé à **82 millions d'euros** au 31 décembre 2007. Votre rapporteur spécial estime que ce montant est encore très élevé et il invite à **poursuivre et amplifier l'effort entrepris**.

### III. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

#### A. LA BAISSÉ DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : ACCROC OU TENDANCE ?

##### 1. La diminution globale de la dotation de l'Etat aux aides personnelles

Le programme 109 comprend deux actions dont l'exécution a été divergente. Pour l'action « Aides personnelles », qui regroupe plus de 99 % des dotations, la consommation des crédits a été inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2007, soit 4.845 millions d'euros effectivement consommés contre une prévision de 4.933 millions d'euros.

Cette **sous-consommation** s'inscrit en **rupture avec les exercices précédents**. En 2006, les consommations de crédits avaient été identiques aux prévisions de la LFI et en 2005, une dotation complémentaire avait été inscrite en loi de finances rectificative.

Les crédits inscrits à l'action « Aides personnelles » représentent la contribution de l'Etat au FNAL, qui équilibre ses ressources et ses charges.

Depuis les trois derniers exercices, la **contribution de l'Etat est en diminution constante**. Cette baisse s'est confirmée en 2007, malgré les mesures de revalorisation des prestations intervenues le 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>1</sup> et l'abaissement du seuil de non versement des aides de 24 à 15 euros dont votre rapporteur spécial avait été l'initiateur.

##### Evolution des charges du FNAL et de la contribution de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Charges du FNAL	10.850	10.749	10.777
Contribution d'équilibre de l'Etat	5.684	5.107	4.845
Part de l'Etat	52 %	48 %	45 %

Source : commission des finances

La réduction de la participation de l'Etat a été compensée par l'augmentation des cotisations employeurs, liée notamment pour 2007 à **celle du taux de contribution des employeurs publics** (Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics) fixée, pour cet exercice, à 0,2 % de la masse salariale.

Elle a également été rendue possible par l'**affectation au FNAL d'une partie du versement effectué par les SACICAP** à l'occasion de la réforme de leur statut, à hauteur de 150 millions d'euros.

<sup>1</sup> Revalorisation des loyers et mensualités plafonds de 2,8 % et du forfait de charge de 1,8 %.

Enfin, selon la Cour des comptes, le programme « bénéficie » d'une **sous-budgétisation par rapport aux besoins réels**, les charges étant reportées d'une année sur l'autre. Ce report était estimé à environ 300 millions d'euros en 2006 et il subsisterait une dette de 137 millions d'euros en fin d'année 2007 due par l'Etat à l'Acoss. **Cette sous-budgétisation dénoncée par la Cour des comptes** n'a pas empêché, cependant, une annulation de 76 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2007.

## **2. Le coût des opérations de relogement**

La seconde action du programme, « Accompagnement des publics en difficulté » a enregistré une **consommation très supérieure aux prévisions** puisqu'elle s'établit à 18,5 millions d'euros contre 8 millions d'euros inscrits en LFI, soit une hausse de 131 %.

Dans cette enveloppe globale, les crédits destinés aux ADIL et à l'ANIL n'ont pas connu d'évolution notable. La hausse de la consommation s'explique par **deux dépenses nouvelles** qui n'avaient pas été envisagées lors du vote de la LFI :

- une dotation de **10 millions d'euros versée à l'UESL** en « avance exceptionnelle » sur la mise en place de la **garantie des risques locatifs (GRL)**, sans que le responsable de programme n'apporte plus de précisions sur la nature budgétaire et comptable de ce versement comme sur la détermination de son montant ;

- une dotation complémentaire de 800.000 euros au **groupement d'intérêt public « habitat et interventions sociales »**, portant la subvention versée au GIP à 1,105 million d'euros. Selon le rapport annuel de performances, ce versement correspond à « l'élargissement des missions du GIP début 2007 ». Il s'agit plus précisément du versement effectué au GIP pour prendre en charge la question du relogement des « mal-logés » dans plusieurs affaires très médiatisées dans le courant de l'année 2007 (squat de Cachan, canal Saint-Martin, rue de la Banque).

## ***B. DES RÉSULTATS QUI NE S'AMÉLIORENT PAS***

### **1. La stagnation des taux d'effort**

Malgré l'importance des sommes consacrées aux aides personnelles au logement, les indicateurs de résultat du programme 109 ne font pas apparaître une amélioration sensible de la situation des ménages.

C'est notamment le cas de l'indicateur qui mesure le taux d'effort net moyen des ménages en locatif.

L'indicateur distingue quatre catégories de ménages : bénéficiaires des minima sociaux, salariés, étudiants boursiers et non boursiers. Seuls les salariés et les étudiants boursiers connaissent un très léger allègement de leur taux d'effort qui s'établit entre 24,6 % et 27,4 % de leurs revenus.

## **2. Des leviers d'action qui échappent au responsable de programme**

Parmi les autres indicateurs de résultat du programme, plusieurs ne mesurent qu'imparfaitement son efficacité, dans la mesure où ils font référence à des politiques qui ne relèvent pas de la seule action du responsable de programme.

L'indicateur relevant le pourcentage d'assignations en justice conduisant à une décision de justice prononçant l'expulsion, ou celui, non renseigné, du pourcentage des personnes sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ayant accédé à un logement social, relèvent de cette catégorie.

#### IV. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

##### A. LA SOUTENABILITÉ DU PROGRAMME EN CAUSE

### 1. La forte hausse des engagements

Initialement votées à un montant de 1.203 millions d'euros, les autorisations d'engagement du programme 135 ont été portées, en exécution, à 1.262 millions d'euros, à la suite de deux mouvements de sens contraire :

- le transfert de 149 millions d'euros sur le titre 2, correspondant à 3.088 ETPT, vers les programmes « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement » ;

- une ouverture de **189 millions d'euros supplémentaires** afin d'assurer le financement des **objectifs de production de logements sociaux définis par la loi instituant le droit au logement opposable** du 5 mars 2007.

Ces mesures ont entraîné une forte progression des capacités d'engagement de la principale action du programme « Construction locative et amélioration du parc » qui représente 96,21 % des crédits du programme.

### 2. Le retour de la dette HLM

Compte tenu de ces mouvements, l'exécution budgétaire du programme 135, pour l'exercice 2007, se caractérise par un fort écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Mais, contrairement à l'exercice précédent, ce sont les engagements qui sont très sensiblement supérieurs aux crédits de paiement.

#### Evolution de l'écart entre AE et CP

(en euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Taux de couverture CP/AE
Consommation 2006	963.924.356	1.050.231.143	109 %
Consommation 2007	1.262.726.598	846.185.073	67 %

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

Cette évolution a deux conséquences :

- une **progression de 16 % du solde des engagements non couverts par des paiements** au 31 décembre 2007 qui passe à 2.961 millions d'euros. Même si le responsable de programme justifie ce décalage par « *la nature des opérations financées, qui s'inscrivent dans des cycles de paiement longs* », il

demeure que cette tendance fait peser un **risque sur la soutenabilité du programme** ;

- une nouvelle **progression de la dette de l'Etat aux organismes de logement social** qui devait pourtant être apurée en 2006 par une partie - fixée à 250 millions d'euros- du versement des SACICAP à l'Etat. Du fait de la réduction des crédits de paiement, l'apurement de la dette est reporté après 2007.

La reconstitution de la dette HLM, estimée à 320 millions d'euros fin 2007 alors qu'elle était de 196 millions d'euros fin 2006, est un sujet **particulièrement préoccupant** car elle illustre la difficulté pour l'Etat à s'engager durablement dans une action de redressement de sa gestion à l'égard de ses partenaires et qu'en conséquence, elle **nuît à sa crédibilité**. A cet égard, l'argument selon lequel la situation financière des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) autorise ce « dérapage », n'est pas recevable.

### **3. Une augmentation de la dépense fiscale**

Les dépenses fiscales, rattachées au programme 135, représentent un montant très important, en progression sensible. Chiffrées pour 2006 à 10.296 millions d'euros, elles ont été évaluées initialement pour 2007 à 10.575 millions d'euros avant d'être **actualisées à 11.243 millions d'euros**, soit une progression supérieure à 9 %.

Ce montant inclut toutefois pour plus de 5 milliards d'euros la dépense résultant de l'application du taux réduit de TVA aux travaux effectués sur la résidence principale, et pour 1,8 milliard d'euros le coût du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie et du développement durable.

Ces deux dépenses fiscales, ainsi que la dépense liée au prêt à taux zéro, font l'objet pour la première fois, dans le rapport annuel de performances, d'une **évaluation au titre des dépenses fiscales à fort enjeu**.

S'agissant du **prêt à taux zéro**, qui a touché au cours de l'exercice 195.000 bénéficiaires, on observe que si son coût a progressé de 120 à 300 millions d'euros entre 2006 et 2007, il est **très inférieur à l'estimation** qui avait été fournie en loi de finances initiale, soit 700 millions d'euros.

Les dépenses liées à l'application du **taux réduit de TVA** sur l'achat de terrains pour la construction de logements sociaux et sur les opérations de **location sociale** et de **location-accession** progressent également fortement et atteignent 970 millions d'euros.

## **B. LES PERFORMANCES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE**

### **1. Malgré certains succès...**

La performance du programme 135 est mesurée par **onze indicateurs** dont les résultats sont globalement satisfaisants, notamment dans les domaines suivants :

- la lutte contre le logement indigne ;
- le taux de logements adaptés aux personnes âgées et handicapées ;
- la réalisation des objectifs annuels des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.

D'autres indicateurs n'atteignent pas les prévisions définies par la loi de finances initiale.

C'est le cas des indicateurs mesurant le temps d'attente pour l'obtention d'un logement social. Comme le reconnaît le rapport annuel de performances, la part des demandeurs de logement social dont l'ancienneté est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne reste trop élevée, notamment dans les zones tendues où elle atteint 22,5 %.

### **2. ... les résultats du programme restent très fragiles**

Les résultats du programme illustrent cependant la difficulté, pour la politique du logement, de contrer les effets d'une crise durable et multiforme.

Les prévisions en matière d'interventions de l'ANAH sur le parc privé ou de constructions dans le parc locatif social qui avaient été établies par la loi de finances pour 2007 ne sont pas atteintes en fin d'exécution.

Le **décalage entre les prévisions et la réalisation** est particulièrement sensible pour la production de l'offre nouvelle de logements sociaux, dont les ambitions ont été réévaluées par la loi instituant le droit au logement opposable.

#### **Objectifs de production de logements sociaux et réalisation**

	<b>Prévisions. Nombre de logements (PLF)</b>	<b>Prévisions modifiées par la loi Dalo</b>	<b>Réalisation. Nombre de logements produits</b>
PLUS	56 500	60 000	47 200
PLAI	6 500	20 000	13 737
PLS	37 000	37 000	38 106
<i>dont PLS foncière</i>	<i>10 000</i>	<i>10 000</i>	<i>4 214</i>

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

## BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

### M. Bernard Véra, rapporteur spécial

<b>I. PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »</b> .....	552
<b>A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION 2007</b> .....	552
1. <i>Des recettes globales en hausse apparente de 11,6 %</i> .....	552
2. <i>...mais des recettes d'annonces légales en baisse continue : - 7,6 %</i> .....	553
3. <i>Des dépenses générales au niveau de 2006</i> .....	553
4. <i>Une diminution importante du plafond d'emplois, conséquence des plans de départs         anticipés à la retraite</i> .....	554
<b>B. PERFORMANCE DU PROGRAMME</b> .....	555
1. <i>Une mesure de la performance difficile en matière de dématérialisation des données</i> .....	555
2. <i>Des efforts en matière de diffusion des données mal récompensés</i> .....	556
3. <i>Un coût de soutien affecté par les changements de périmètre de l'indicateur</i> .....	556
<b>II. PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »</b> .....	556
<b>A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	557
1. <i>Un fort taux d'engagement pour l'action 1 « Edition, diffusion et documentation »</i> .....	557
2. <i>Une sous-consommation de 30 % des crédits de fonctionnement de l'action 2         « Renseignement administratif »</i> .....	558
3. <i>Une consommation satisfaisante des dépenses de personnel</i> .....	558
<b>B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE</b> .....	559
1. <i>Une performance atteinte pour le site « Service-public.fr »</i> .....	559
2. <i>Le renseignement téléphonique pêche par son coût élevé : 4,96 euros par appel</i> .....	559
3. <i>Une mesure de l'attractivité commerciale de la Documentation française complexe</i> .....	560

L'année 2007 a été marquée par la réunion des Journaux officiels et de la Documentation française, au sein d'un budget annexe commun, constituant la mission « Publications officielles et information administrative », divisée en deux programmes correspondant respectivement aux activités des deux directions.

**Le rapprochement de ces actions publiques répond à une double nécessité** : d'une part, mettre en conformité le budget annexe des Journaux officiels, mission mono-programme en 2006, avec l'article 7 alinéa 2 de la LOLF et, d'autre part, optimiser l'offre de service aux usagers et aux acteurs de la vie publique en rassemblant les potentialités de chacune des directions en matière de diffusion, d'édition, d'impression et d'information publique.

**Votre rapporteur spécial relève que la situation globale apparaît stable dans un contexte de mutualisation des moyens et de réduction des effectifs.** Il souligne que la poursuite de la numérisation et la mise en place de plans de départs anticipés à la retraite à la DJO et à la SACI-JO ont été les deux principaux leviers d'action pour 2007.

## **I. PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »**

Le budget annexe commun représente **186,48 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 172,71 millions d'euros en crédits de paiement (CP), et en termes d'emplois, 1.032 ETPT.**

**Le programme 621 totalise près de 80 % des crédits du budget annexe. Près de la totalité des AE ouvertes ont été consommées, soit 140,32 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits de paiement atteint 91 %, soit 135,71 millions d'euros. Le plafond d'ETPT a atteint 565, en baisse de 52 ETPT par rapport aux prévisions.**

Compte tenu d'une réalisation en recettes de 180,7 millions d'euros, **le résultat excédentaire du programme 621 s'élève à 44,98 millions d'euros, qui sont venus abonder le budget annexe commun.**

### ***A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION 2007***

#### **1. Des recettes globales en hausse apparente de 11,6 %...**

**Les recettes globales encaissées par la DJO se sont élevées à 180,70 millions d'euros pour 2007, en léger retrait par rapport à la prévision initiale de 182,85 millions d'euros. En réalité, la hausse de 11,6 % affichée par rapport aux recettes encaissées l'année précédente n'est pas significative car elle correspond à des encaissements restés en instance fin**

2006, compte tenu de la mise en place de la nouvelle application de gestion/relations clients ayant entraîné des retards de facturation.

**2. ...mais des recettes d'annonces légales en baisse continue :  
- 7,6 %**

**Les recettes des annonces légales ont atteint 130,23 millions d'euros. Elles sont en baisse de 7,6 % par rapport à 2006.**

**Une partie des recettes des annonces légales se trouvant désormais en secteur concurrentiel, votre rapporteur spécial s'étonne de l'estimation optimiste de plus de 20 % faite en loi de finances initiale (162,1 millions d'euros).**

**3. Des dépenses générales au niveau de 2006**

**Avec 135,71 millions d'euros, les dépenses se situent au même niveau que l'année écoulée. La consommation des crédits de paiement est inférieure de près de 9 % aux prévisions de la loi de finances initiale.**

**Les autorisations d'engagement sont en légère augmentation, 140,32 millions d'euros contre 138,5 millions d'euros en 2006.**

*a) Les dépenses de fonctionnement reflètent la hausse des dépenses de la SACI-JO*

**Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 83,06 millions d'euros, en hausse de 3,5 % en AE et 4,5 % en CP. Cette hausse résulte en partie de l'inscription au titre de ces dépenses, depuis 2006, des dépenses salariales de la SACI-JO, qui ont atteint 49,3 millions d'euros, en hausse de 6,2 % par rapport à 2006 malgré une diminution des effectifs dans le cadre du plan RECAPS, soit 328 ETPT en 2007 contre 383 en 2006. Cette hausse résulte d'un rappel de taxe professionnelle suite à un contrôle fiscal et au recours aux heures supplémentaires dans le cadre des réorganisations.**

**Elles se caractérisent par un fort taux d'engagement des AE qui ont dépassé de 1,8 million d'euros les prévisions de la loi de finances initiale du fait de l'engagement de marchés pluriannuels, le recours à la fongibilité ayant permis de couvrir cette somme à partir de crédits non consommés (2,5 millions d'euros) en titre 5.**

**Hors SACI-JO, les dépenses de fonctionnement sont inférieures de près de 9 % aux prévisions de la loi de finances initiale. Elles sont passées de 50,38 millions d'euros en 2004 à près de 35 millions d'euros en 2007, résultat de l'effort de modernisation engagé et de la mutualisation des moyens des services de la DJO et de la DDF pour faire face aux mutations technologiques du secteur.**

*b) Une consommation de 48 % des dépenses d'investissement*

**Les dépenses du titre 5 se sont élevées à 5,4 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP.**

**Elles sont marquées par une faible consommation des crédits, 72 % des AE et 48 % des CP.** Suite au report d'exécution de la réorganisation des services et du réaménagement des infrastructures (9,7 millions d'euros) dont le marché n'a pu être notifié fin 2007, les crédits ont été reportés sur 2008. Un décalage est également constaté sur l'opération de la nouvelle plate forme (NPPE).

L'année 2007 a vu la poursuite des projets en cours, réaménagements de locaux avec le rassemblement des personnels sur le site unique de la rue Desaix en lien avec les départs anticipés et la mutualisation des personnels de la SACI-JO, nouvelle plate-forme éditoriale (NPPE), rénovation des bases de données juridiques avec l'ouverture du nouveau site Légifrance le 1<sup>er</sup> janvier 2008, nouvelle application de la gestion relation/clients (GRC) et relations commerciales.

Au total, 13,41 millions d'euros ont fait l'objet de reports de crédits sur 2008 en AE et 3 millions en CP<sup>1</sup>.

*c) Les dépenses de personnel sont en hausse de près de 4 %*

**Votre rapporteur spécial relève l'augmentation constante des dépenses de personnel, malgré la baisse des effectifs.**

**Les départs dans le cadre du plan CAAPAT et ses conséquences (recours aux contrats à durée déterminée et mutualisation des personnels DJO/SACIJO pour faire face aux réorganisations que cela implique) pèsent sur les charges de personnel qui s'élèvent à 46,7 millions d'euros, en hausse de près de 4 % par rapport à 2006, malgré la baisse des effectifs.** Elles ont été compensées par des redéploiements de crédits provenant du titre 5.

Ces dépenses se décomposent en 35,87 millions d'euros de salaires et cotisations, 10,8 millions d'euros en indemnités liées au plan CAAPAT, 7,4 millions d'euros de versements à la caisse de pensions, en augmentation (+ 0,4 million d'euros).

L'année 2007 a vu la mise en place de la cotisation au CAS pensions pour les fonctionnaires détachés à la DJO, pour un montant de 433.000 euros.

**4. Une diminution importante du plafond d'emplois, conséquence des plans de départs anticipés à la retraite**

**Le plafond d'emplois s'établit, fin 2007, à 565 ETPT, en diminution de 52 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2007,**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 28 mars 2008 portant reports de crédits.

qui ne tenait pas compte du plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAPAAT) signé en décembre 2006. Le plan CAAPAT, basé sur le volontariat, devrait concerner, d'ici 2012, 153 personnes à la DJO et 138 à la SACI-JO (plan RECAPS). **64 % des salariés remplissent les conditions pour rentrer dans le dispositif CAAPAT.**

Pour faire face aux postes vacants, la DJO a eu recours à près de **30 ETPT en contrat à durée indéterminée**. La direction des Journaux officiels précise que le recours aux CDD **diminuera dès la fin 2008** et que le plan CAAPAT entraînera bien une économie de postes permanents.

**Votre rapporteur spécial constate la lente réduction des effectifs (de 645 ETPT en 2004 à 565 ETPT en 2007). Il apprécie, toutefois, que les évolutions se fassent en concertation avec les personnels et qu'aucun conflit majeur ne soit intervenu à la DJO.**

#### ***B. PERFORMANCE DU PROGRAMME***

L'analyse de la performance de la direction des Journaux officiels a connu peu de modification par rapport à 2006. **Votre rapporteur spécial relève des résultats contrastés, des difficultés de mesure subsistent pour cette deuxième année d'application de la LOLF, qui ne permettent pas de rendre compte des efforts déployés.**

##### **1. Une mesure de la performance difficile en matière de dématérialisation des données**

En matière de **saisie à la source des données**, l'écart de 6,3 points entre prévision et réalisation du taux est révélateur tant des difficultés rencontrées dans le cadre du plan de dématérialisation du processus d'acquisition des données que de la difficulté de la mesure de la performance à atteindre. Sur 469.351 pages publiées, **345.782 pages ont fait l'objet d'une saisie à la source, soit 73,7 %.**

La DJO maintient cet indicateur, mais **elle revoit à la baisse les prévisions** pour tenir compte des pages blanches et des pages reprises qui représentent environ 10 % du total des pages publiées.

**La publication des annonces du BOAMP** dans un délai de moins de cinq jours reste en deçà de l'objectif fixé à **90 %**. Si la cible n'est pas atteinte, il faut cependant le rapprocher du taux **de 76 % atteint en 2006.**

**Votre rapporteur spécial relève l'importance de la performance dans ce domaine, ces annonces se situant dans un secteur très concurrentiel.** La DJO maintient également cette mesure et envisage de l'étendre à d'autres types d'annonces au PLF 2009.

Comme en 2006, la direction rencontre des difficultés de mesure du **coût moyen de traitement de la page publiée. Le coût prévu pour 2007 est dépassé de 65 %** (126,34 euros contre une prévision de 82,2 euros). **Ces mauvais résultats ne rendent pas compte des efforts de productivité de la direction des Journaux officiels**, qui a décidé de faire évoluer cet indicateur vers celui de « coût moyen de traitement de la page traitée pondérée » afin de prendre en compte la complexité et les coûts de traitement de certaines pages.

## **2. Des efforts en matière de diffusion des données mal récompensés**

Le coût très élevé de fonctionnement du site Légifrance par visiteur, 9,61 euros pour une cible de 5,46 euros, tient en partie au coût de l'hébergement du site auprès d'un prestataire externe. Il ne permet pas d'apprécier les efforts déployés en la matière par la DJO, **l'indicateur se révèle peu significatif** et n'a d'ailleurs pas été maintenu dans le PAP 2008.

La productivité de la DJO est encore mesurée par le biais du coût de diffusion (papier et internet) qui atteint en 2007 47,56 millions d'euros, en très légère diminution (un million d'euros) par rapport à l'année précédente, mais en retrait de la cible attendue à 46,4 millions d'euros.

## **3. Un coût de soutien affecté par les changements de périmètre de l'indicateur**

L'indicateur de coût de soutien global divisé par le total des dépenses est affecté par des changements de périmètre qui émoussent l'intérêt d'une comparaison d'un exercice à l'autre.

**Les indemnités de départ dans le cadre des dispositifs CAAPAT et RECAPS ont des conséquences sur les indicateurs de cet objectif et n'ont pas permis d'atteindre la cible envisagée.**

**Le poids des dépenses de personnel (DJO et SACI-JO) par rapport aux dépenses totales atteint 71,66 %, dépassant de près de 3 points la prévision.** Les dépenses de personnel de la DJO sont en hausse de près de 4 % et celles de la SACI-JO de 6,2 % malgré les baisses d'effectifs, respectivement de 52 et 54 ETPT.

## **II. PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

Le chiffre d'affaires de la Documentation française **a atteint 17,6 millions d'euros, dépassant légèrement la prévision initiale (+ 3,6 %).**

**L'année 2007 confirme la réussite du plan de consolidation mis en place fin 2003.** Les objectifs ont été atteints, la Documentation française a redressé son chiffre d'affaires, **son endettement s'est sensiblement réduit**, le découvert du compte de commerce de 2 millions d'euros a été remboursé, 0,6 million d'euros de charges à payer 2006 ont été décaissés sans consommation de crédits de paiement. Enfin, 50 emplois ont été supprimés en 4 ans.

**Votre rapporteur spécial se félicite que les propositions faites en ce sens par son collègue François Marc, alors rapporteur spécial du budget des services généraux du Premier ministre, lors de son contrôle budgétaire sur la Documentation française<sup>1</sup>, aient été suivies.**

#### *A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE*

**Le taux de consommation des crédits de paiement n'atteint que 76 %, soit 37 millions d'euros**, sur 48,62 millions d'euros de crédits de paiement ouverts.

**94 % des en autorisations d'engagement ouvertes ont été consommées**, soit 46,15 millions d'euros.

1,46 million d'euros a fait l'objet de reports de crédits de 2007 sur 2008 en AE et 0,8 million d'euros en CP<sup>2</sup>.

##### **1. Un fort taux d'engagement pour l'action 1 « Edition, diffusion et documentation »**

**97 % des AE ouvertes au titre de la première action ont été engagées, soit 32,53 millions d'euros.** Le principe de pluri-annualité des AE s'est fortement appliqué courant 2007 afin de couvrir la durée intégrale des marchés publics passés pour des durées excédant l'année civile notamment pour les dépenses liées aux travaux d'impression et à l'hébergement des sites internet.

En revanche, **les dépenses des activités de diffusion** se sont élevées à 26,15 millions d'euros, **en sous-consommation de 19 %**. Ceci s'explique essentiellement par 2,5 millions d'euros de dépenses sur avoirs des administrations inscrites alors qu'elles ne consomment pas de crédits budgétaires. Par ailleurs, les achats de matières premières se sont révélés en baisse et un reversement de TVA prévu initialement en charges financières n'a pas donné lieu à consommation de CP.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, la sous-consommation des crédits s'explique par un report d'engagement en 2008 d'un

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 394 (2003-2004).

<sup>2</sup> Arrêté du 28 mars 2008 portant report de crédits.

montant de 0,7 million d'euros suite à l'infructuosité d'un appel d'offre concernant des travaux d'extension.

## **2. Une sous-consommation de 30 % des crédits de fonctionnement de l'action 2 « Renseignement administratif »**

L'action 2 rassemble les crédits relatifs aux CIRA et au service d'information téléphonique « ALLO 3939 ».

**Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 4,83 millions d'euros, soit 62 % des crédits ouverts en loi de finances initiale (7,88 millions d'euros).** Elles sont constituées pour l'essentiel du coût de la plate forme externalisée de réponse téléphonique de « Allo service public – 39 39 ». La sous-consommation des crédits s'explique, à la fois, par une progression du nombre d'appels moins importante que prévu, un dispositif exceptionnel de crise qui n'a pas eu à être mis en œuvre et enfin, le lot optionnel de réponse aux « courriels » n'a été activé qu'en novembre 2007.

## **3. Une consommation satisfaisante des dépenses de personnel**

Les dépenses de personnel concernent les trois actions du programme et constituent la totalité des crédits de l'action 3 Soutien. **Elles s'élèvent à 46,7 millions d'euros.**

Globalement, le taux de consommation de 97 % des dépenses du titre 2 est satisfaisant, mais il existe un écart de réalisation entre les actions.

Une surconsommation de 7,7 % apparaît au titre de l'action 3. La prévision initiale des dépenses de personnel entre les trois actions a été effectuée sommairement en juin 2006, à une époque où la Documentation française ne disposait pas de tout le détail des rémunérations par services. Les écarts par rapport à la prévision initiale devraient être résorbés pour l'exercice 2008.

Les dépenses de personnel de l'action 2 sont en sous-consommation de 20 %, avec un total pour le titre 2 de 1,97 million d'euros consommés sur 2,49 millions d'euros ouverts.

Conformément au plan de consolidation du 23 février 2003, le nombre d'emplois à la Documentation française a fortement diminué depuis 2003. A ce jour, elle rémunère **382 ETPT**, en retrait par rapport à une prévision de 415.

**Votre rapporteur spécial constate les difficultés rencontrées par la Documentation française en matière de prévisions de dépenses, dues au changement de nomenclature comptable entre le compte de commerce et du budget annexe. Il restera attentif aux prochaines estimations des besoins.**

## **B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE**

### **1. Une performance atteinte pour le site « Service-public.fr »**

Le premier objectif vise à mesurer le coût du renseignement donné aux usagers. Compte tenu du grand succès du site « Service-public.fr » qui a reçu, en 2007, 40 millions de visites, **le coût unitaire du renseignement, moins de 7 centimes d'euro par consultation, est très satisfaisant.**

38,8 millions de visites satisfaites, soit 3,8 millions de plus que la prévision initiale pour 2007, portent le **taux de satisfaction des visiteurs à 97 %.**

### **2. Le renseignement téléphonique pêche par son coût élevé : 4,96 euros par appel**

En revanche, **le renseignement donné par téléphone reste élevé avec 4,96 euros par appel, en augmentation d'un euro par rapport à la réalisation de 2006.** Les CIRA ont été rattachés à la Documentation française au cours du mois de mai 2006. Cette activité a pris une réelle ampleur avec la création fin 2003 du numéro unique « Allo 39-39 ».

Alors que l'accès de l'utilisateur au cours d'une navigation sur internet est automatisé, le renseignement par téléphone fait appel à une prestation d'un opérateur, chargé de répondre aux questions courantes des usagers ou d'orienter vers d'autres centres de renseignements les appels plus complexes. La direction de la Documentation française a annoncé, à l'occasion du PLF 2008, une réduction du coût car un nouveau marché public, pour les appels téléphoniques de premier niveau, a été conclu avec un opérateur « moins disant ».

En ce qui concerne la satisfaction des usagers, le principe de préservation de l'anonymat des appels reçus sur la plateforme téléphonique ne permet pas de rappeler les usagers pour tester leur degré de satisfaction, qui est mesuré par le seul fait de décrocher, **la mesure se révélant sans véritable portée.**

**Les dépenses engagées au titre du renseignement représentent 9,8 millions d'euros en AE et 6,8 millions d'euros en CP, et mobilisent 35 ETPT.**

**L'information aux usagers atteint, dans son ensemble, une belle performance malgré le coût élevé du renseignement téléphonique.** Le comité de modernisation des politiques publiques de décembre 2007 préconise le rassemblement des 9 sites CIRA en un seul. Cette décision devrait permettre de réduire sensiblement les coûts du renseignement téléphonique.

**Cependant, votre rapporteur spécial attire de nouveau l'attention sur la qualité de la réponse apportée par les CIRA à l'utilisateur. Il souligne**

**que, en la matière, si des réductions de coût sont certainement nécessaires, l'intérêt de l'utilisateur doit primer sur les questions financières.**

### **3. Une mesure de l'attractivité commerciale de la Documentation française complexe**

La Documentation française s'est donné pour objectif une meilleure diffusion pour un plus grand nombre de titres. En d'autres termes, il est recherché une progression du nombre d'exemplaires vendus, gage de performance et de qualité de la diffusion commerciale, même en cas de production constante.

Le premier indicateur « **Diffusion commerciale des publications éditées par la Documentation française** » est égal au ratio des exemplaires d'ouvrages diffusés à titre payant sur une année sur le nombre total des nouveaux titres d'ouvrages diffusés cette même année, à partir d'une valeur brute obtenue en 2004.

Les ventes 2007 approchent 676.000 exemplaires alors que le nombre de nouveautés s'est élevé à 395 titres, dont 314 pour tiers. **Le ratio, atteint 20 points pour 2007, en baisse par rapport au chiffre de 84 obtenu en 2006.**

Cet objectif a été simplifié dans le PLF 2008, un nouvel indicateur porte sur le nombre total d'exemplaires d'ouvrages et de périodiques **édités et vendus** par la Documentation française sur une année, rapporté au nombre total des **nouveautés éditées** cette même année.

Un second indicateur vise à mesurer la performance économique de la Documentation française à travers l'évolution du rétablissement financier de ses activités industrielles et commerciales. Le résultat d'exploitation pour 2007 atteint 447.000 euros pour une prévision de 350.000 euros. Cet indicateur n'est pas repris au PAP 2008.

**AUDITIONS DE 13 MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI DE  
RÈGLEMENT DES COMPTES ET RAPPORT DE GESTION  
POUR L'ANNÉE 2007**

**Mardi 1<sup>er</sup> juillet 2008**

**Madame Rachida DATI, garde des sceaux, ministre de la justice**

**Mme Christine ALBANEL, ministre de la culture et de la communication**

**M. Laurent WAUQUIEZ, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi**

**M. Hervé MORIN, ministre de la défense**

**Mercredi 2 juillet 2008**

**M. Bernard KOUCHNER, ministre des affaires étrangères et européennes**

**M. Michel BARNIER, ministre de l'agriculture et de la pêche**

**M. Dominique BUSSEREAU, secrétaire d'Etat chargé des transports**

**M. Yves JEGO, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**

**M. Bernard LAPORTE, secrétaire d'Etat chargé de la jeunesse et des sports**

**Mme Roselyne BACHELOT-NARQUIN, ministre de la santé, de la jeunesse,  
des sports et de la vie associative**

**Jedi 3 juillet 2008**

**M. Xavier DARCOS, ministre de l'éducation nationale**

**Mme Christine BOUTIN, ministre du logement et de la ville**

**M. Eric WOERTH, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction  
publique**

Les comptes rendus de ces auditions sont disponibles sur le site  
internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/commission/fin/pjlreglement2007/auditions.html>