



N° 1775

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 1695) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*,

### TOME II

**COMMENTAIRE DES RAPPORTS ANNUELS  
DE PERFORMANCES  
PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</b> .....	7
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
<b>ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT</b> .....	17
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Le Fur</i>	
<b>AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</b> .....	31
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Forissier</i>	
<b>ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION</b> .....	45
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i>	
<b>CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT</b> .....	53
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Bourguignon</i>	
<b>CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE</b> .....	63
<i>Rapporteur spécial : M. Richard Dell'Agnola</i>	
<b>CULTURE : PATRIMOINES</b> .....	77
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Perruchot</i>	
<b>DÉFENSE : PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES ; SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b> .....	85
<i>Rapporteur spécial : M. Louis Giscard d'Estaing</i>	
<b>DÉFENSE : ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ; ÉQUIPEMENT DES FORCES</b> .....	97
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Michel Fourgous</i>	
<b>DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ÉCONOMIQUE</b> .....	107
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Chartier</i>	
<b>DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : TOURISME</b> .....	119
<i>Rapporteur spécial : M. Pascal Terrasse</i>	
<b>DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : COMMERCE EXTÉRIEUR</b> .....	127
<i>Rapporteur spécial : M. Olivier Dassault</i>	
<b>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</b> .....	131
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Brard</i>	

	Pages
<b>ÉCOLOGIE DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENTS DURABLES : PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE</b> .....	135
<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pélissard</i>	
<b>ÉCOLOGIE DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENTS DURABLES : ÉNERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES</b> .....	145
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Cacheux</i>	
<b>ÉCOLOGIE DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENTS DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</b> .....	149
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
<b>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES</b> .....	167
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	
<b>ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT</b> .....	173
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
<b>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b> .....	185
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i>	
<b>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ; FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</b> .....	195
<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Carcenac</i>	
<b>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</b> .....	239
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	
<b>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS</b> .....	247
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Tron</i>	
<b>IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION</b> .....	253
<i>Rapporteur spécial : Mme Béatrice Pavy</i>	
<b>JUSTICE</b> .....	265
<i>Rapporteur spécial : M. René Couanau</i>	
<b>MÉDIAS ; COMPTE SPÉCIAL : AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC</b> .....	275
<i>Rapporteur spécial : M. Patrice Martin-Lalande</i>	
<b>OUTRE-MER</b> .....	287
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Cahuzac</i>	
<b>PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ; COMPTE SPÉCIAL : ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</b> .....	297
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Morel-A-L'Huissier</i>	

	Pages
<b>POLITIQUE DES TERRITOIRES</b> .....	303
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Flory</i>	
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE</b> .....	315
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Gorges</i>	
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	333
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE</b> .....	345
<i>Rapporteur spécial : M. Laurent Hénart</i>	
<b>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS</b> .....	355
<i>Rapporteurs spéciaux : MM. Patrick Lemasle et Michel Vergnier</i>	
<b>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; COMPTE SPÉCIAL : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	365
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Laffineur</i>	
<b>SANTÉ</b> .....	379
<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Bapt</i>	
<b>SÉCURITÉ</b> .....	387
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Diefenbacher</i>	
<b>SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	395
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Ginesta</i>	
<b>SÉCURITÉ SANITAIRE</b> .....	399
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
<b>SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES</b> .....	409
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Binetruy</i>	
<b>SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</b> .....	423
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Nayrou</i>	
<b>TRAVAIL ET EMPLOI : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES</b> .....	433
<i>Rapporteur spécial : M. Gaétan Gorce</i>	
<b>TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI</b> .....	445
<i>Rapporteur spécial : M. Frédéric Lefebvre</i>	
<b>VILLE ET LOGEMENT : VILLE</b> .....	459
<i>Rapporteur spécial : M. François Goulard</i>	
<b>VILLE ET LOGEMENT : LOGEMENT</b> .....	463
<i>Rapporteur spécial : M. François Scellier</i>	

	Pages
<b>COMPTES SPÉCIAUX : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</b> .....	479
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Deniaud</i>	
<b>COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</b> .....	485
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca-Serra</i>	
<b>ANNEXE : Comptes rendus des commissions élargies</b> .....	493

## ***ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT***

**Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial**

---

### **SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE .....	8
A.- L'ANALYSE DES COÛTS DU PROGRAMME .....	8
B.- L'IMPUTATION DES DÉPENSES.....	9
C.- LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS.....	9
D.- LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT .....	10
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	11
A.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	11
B.- LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i> .....	12
C.- LES DÉPENSES DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET D'OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX.....	14

L'analyse de l'exécution budgétaire pour 2008 de la mission *Action extérieure de l'État* offre l'occasion de réitérer dans leurs grandes lignes les remarques déjà formulées sur l'exécution 2007, aussi bien pour ce qui concerne les caractères généraux de cette mission que s'agissant de l'exécution budgétaire. Sur le premier point, on observe une fois encore un décalage entre la présentation encadrée par la loi organique relative aux lois de finances et la gestion réelle du budget, notamment en matière d'effectifs et de dépenses d'investissement.

Sur le second point, l'exécution budgétaire en 2008 n'a pas posé de problème majeur même s'il convient d'observer que les dépenses en exécution sont supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2008, comme toujours depuis plusieurs années pour les dépenses de contributions internationales et opérations de maintien de la paix, et cette année en 2008 en matière de rémunérations.

## I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE

Les observations de méthode portent sur plusieurs points : en premier lieu, le décalage entre les modalités de gestion réelles et la présentation budgétaire dans le cadre de la LOLF oblige à la mise en œuvre de mécanismes d'imputation et de schémas de déversement complexes dont la validité n'est pas certainement établie. Ensuite, le RAP fait état d'erreurs d'imputation, certaines de grande ampleur. La connaissance des effectifs réellement gérés dans le cadre du budget est imprécise, comme l'exercice de la tutelle sur les opérateurs. Enfin, les crédits d'investissement sont maintenant, pour leur majeure part, concentrés sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et donc échappent à l'analyse dans le cadre de la mission *Action extérieure de l'État*.

### A.- L'ANALYSE DES COÛTS DU PROGRAMME

En premier lieu, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) est structuré en administration centrale et réseaux diplomatiques, consulaire, culturel, sans que la frontière soit nécessairement étanche entre ces réseaux (ainsi, par exemple, dans certains postes, on constate le rattachement du service administratif et financier unique au service consulaire), ce qui complique l'analyse des effectifs. Par ailleurs, il n'est pas possible, au sein de chaque programme, de suivre la consommation des ETP par action et un certain nombre d'ETPT des services des visas ont été transférés depuis 2007 au ministère chargé de l'immigration. Également, les crédits de soutien font l'objet d'une ventilation analytique par programme et au sein des programmes au prorata des ETP pour les dépenses de communication, de chiffre et d'informatique, de gestion des ressources humaines, d'animation du réseau ; et en fonction de la destination des projets pour les dépenses informatiques.

Il en résulte des approximations peut-être inévitables mais substantielles. Ainsi, en 2008, le déversement de crédits de l'action *Réseau diplomatique* du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* a représenté 262 millions d'euros à comparer à 34 millions d'euros en 2007, l'écart résultant de la prise en compte de « travaux d'analyse des coûts menés par le contrôle de gestion dans le réseau ».

## B.- L'IMPUTATION DES DÉPENSES

On constate ensuite toujours des erreurs d'imputation qui peuvent porter sur des montants considérables. C'est ainsi que les crédits de bourses scolaires et de prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger, ouverts à hauteur de 67 millions d'euros sur l'action 02 *Accès des élèves français au réseau AEFÉ*, ont été imputés en consommation sur l'action 01 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger*.

Par ailleurs, les besoins de crédits en gestion sur le titre 2 ont été particulièrement élevés sur l'action 05 *Coopération militaire et de défense* du programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, avec 69,7 millions consommés pour 56 millions ouverts en LFI. Le MAEE, interrogé par le Rapporteur spécial, explique cet écart par une erreur matérielle et qui porte sur l'imputation des dépenses de rémunérations des personnels militaires entre les deux actions 05 *Coopération militaire et de défense* et 07 *Réseau diplomatique*, pour les gardes de sécurité auprès des ambassades à l'étranger.

Il convient, selon les indications obtenues par le Rapporteur spécial, d'apporter le correctif suivant quant à la répartition des crédits de titre 2 pour ces 2 actions :

– action 5 : *Direction de la coopération militaire et de défense* : lire 55 643 438 euros au lieu de 69 654 399 euros

– action 7 : *Réseau diplomatique* : 307 800 846 euros au lieu de 293 789 885 euros.

## C.- LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS

La connaissance des effectifs réels financés par le budget du MAEE demeure incertaine, comme il a été indiqué à l'automne dernier dans le rapport spécial de la commission des Finances sur la mission *Action extérieure de l'État*. En effet, pour les seuls effectifs de l'État et des opérateurs qui ont été recensés, les tableaux distinguent les ETPT de l'État, ceux des opérateurs inclus dans le plafond d'emplois du ministère, et ceux des opérateurs sous plafond et hors plafond d'emplois des opérateurs, or cette classification ne recense pas la totalité des effectifs réels.

Une fraction non négligeable des agents de l'État échappe à ce recensement. Le RAP présente l'effectif des agents de droit local du programme n° 185, de 248 ETPT en 2008, mais les agents de droit local des établissements à autonomie financière, financés en partie par des ressources propres, ne figurent pas dans le plafond d'emplois ministériel. La consommation d'ETPT liée à ces agents se répartit comme suit, selon le RAP :

– établissements culturels : 1 015 agents (1 019 ETPT affichés dans le PAP 2008),

– instituts de recherche : 29 agents.

Il est à noter que la ventilation des ETPT et des ETP entre administration centrale, services à l'étranger, opérateurs, établissements à autonomie financière n'est pas disponible.

Le recensement des agents des opérateurs est également flou, ainsi l'AEFE classe les personnels des établissements en gestion directe en trois catégories dont les effectifs ne correspondent pas à la présentation des documents budgétaires. Une large fraction des recrutés locaux échappe cette présentation.

Cette observation rejoint la réflexion constante sur l'amélioration de l'exercice de la tutelle du MAEE sur les opérateurs qui en dépendent, réflexion d'autant plus d'actualité que le réseau culturel doit être restructuré dans le cadre d'un établissement public nouveau qui devrait être chargé de toute la coopération culturelle extérieure.

Enfin, le Rapporteur spécial a pu constater dans le cadre de ses déplacements à l'étranger, en particulier pour le poste de Wellington, qu'une large part des réseaux du MAEE et des missions économiques fonctionne avec des stagiaires, d'une grande utilité, et qui ne sont pratiquement d'aucun coût pour l'État et n'apparaissent nulle part dans les statistiques d'effectifs. Peut-être conviendrait-il de réfléchir à l'application de règles communes à ces stagiaires, indépendamment de leur présence au sein de tel ou tel poste, dans le cadre de tel réseau (chancellerie diplomatique, SCAC, missions économiques), alors que selon les postes et les réseaux, la situation matérielle qui leur est faite est très inégale ?

#### D.- LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Pour l'essentiel, les crédits et les dépenses d'investissement sont maintenant opérés dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* : 83,8 millions d'euros de crédits de paiement y avaient été dépensés au 31 décembre 2008, à comparer à 59 millions d'euros consommés dans le cadre de la mission *Action extérieure de l'État*, pour 42 millions ouverts en loi de finances initiale, 19 millions de crédits de paiement ayant pu être rendus disponibles (« dégelés ») grâce à une contribution du MAEE au désendettement de même montant sur le CAS. Ces investissements réalisés

dans le cadre du CAS échappent évidemment à l'analyse des moyens du Quai d'Orsay que récapitule la mission *Action extérieure de l'État*. Ils limitent clairement la capacité de contrôle du Rapporteur spécial en matière immobilière puisque les opérations immobilières sont maintenant financées, pour l'essentiel, dans le cadre du compte d'affectation spéciale.

## II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Comme en 2007, les dépenses sont supérieures en exécution aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2008, les besoins de financement ayant nécessité des ouvertures de crédits d'une part, en matière de rémunérations, par le décret n° 2008-1244 du 28 novembre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ; d'autre part dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative de fin d'année pour les contributions internationales.

La consommation d'autorisations d'engagement sur l'ensemble de la mission a atteint 2 425,5 millions d'euros à comparer à 2 368,6 millions ouverts en loi de finances initiale (+ 2,4 %). Celle des crédits de paiement sur l'ensemble de la mission a atteint 2 432,5 millions d'euros à comparer à 2 352,4 millions ouverts en loi de finances initiale (+ 3,4 %).

Le besoin de financement porte exclusivement sur le programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, la consommation d'AE étant supérieure de 5 % et celle de CP de 6,6 % aux prévisions de la LFI.

Les deux autres programmes n° 185 *Rayonnement culturel et scientifique* et n° 151 *Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes* n'ont pas consommé l'intégralité des crédits ouverts en loi de finances initiale, principalement du fait d'économies sur les agents de droit local et de transferts au ministère chargé de l'immigration.

### A.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel de titre 2 sont supérieures de 13,3 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales (1,7 % des crédits ouverts) pour l'ensemble de la mission, ce qui a nécessité une ouverture de crédits par le décret d'avance du 28 novembre 2008. Hors contributions au CAS *Pensions*, l'insuffisance de crédits a atteint près de 2 % des crédits ouverts.

Cependant, les indications figurant dans le RAP n'expliquent pas tout.

Si les prévisions de dépenses ont permis des redéploiements de crédits de titre 2 à partir des programmes n° 151 et n° 185 sur le programme n° 105, compte tenu principalement de dotations non utilisées qui avaient été prévues pour les agents de droit local (mais également : un effet de la présidence française de l'Union européenne, un effet de mouvements naturels d'effectifs entre programmes), ces redéploiements n'ont pallié qu'en partie le besoin de 23 millions

d'euros sur le titre 2 du programme n° 105. L'absence de prise en compte des augmentations du point Fonction publique en 2008 a nécessité des moyens non inscrits dans la loi de finances initiale, mais l'incidence de ces augmentations est de 1,6 million d'euros pour l'ensemble de la mission. Enfin, le coût (non prévu en LFI) de la mise en œuvre du régime de garantie individuelle du pouvoir d'achat est estimé seulement à 0,1 million d'euros.

Le besoin de financement de la masse salariale supplémentaire s'explique principalement, selon les termes diplomatiques employés par le MAEE, par « *une erreur de budgétisation initiale du PLF 2008 résultant d'un débasage erroné pour un montant de 7 M€ qui a déséquilibré d'autant le budget en gestion* », alors que, selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, « *il convient de préciser que, lors des négociations budgétaires finales, la Direction du budget a imposé un débasage forfaitaire de 7 M€ sur les crédits de rémunération, mettant à mal la gestion 2008 du MAEE qui a dû demander une ouverture de crédits en fin de gestion de 5,75 M€.* ».

#### B.- LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*

Le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, créé par l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2006, retrace en recettes le produit des cessions des biens immeubles de l'État et les versements du budget général et, en dépenses, les dépenses d'investissements et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'État et des versements opérés au profit du budget général.

Le volet « dépenses » du compte s'articule en deux programmes : le programme n° 721 *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, est dédié à la contribution au désendettement de l'État ; le programme n° 722 porte les dépenses immobilières, et en son sein chaque ministère dispose d'un budget opérationnel de programme.

Le compte d'affectation spéciale opère des rattachements de recettes et supporte des dépenses très conséquentes pour le MAEE, comme l'indique le tableau ci-après, communiqué par le ministère. Avec 379 millions d'euros de crédits de paiement dépensés en 2007 (à comparer à 45 millions sur le titre V de la mission *Action extérieure de l'État*), et 84 millions en 2008 (59 millions sur le titre 5 de la mission *Action extérieure de l'État*), il regroupe l'essentiel des moyens d'investissement du ministère.

En effet, dans le cadre du contrat de modernisation, conclu avec la direction du budget, pour la période 2006-2008, les crédits correspondant aux cessions de biens domaniaux situés à l'étranger et occupés par le MAEE étaient censés être affectés en totalité à l'ensemble des opérations immobilières courantes

de ce ministère. Dans les faits, la gestion 2007 a mis en évidence des difficultés à utiliser les crédits du CAS alors que les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* étaient en même temps fort contraints.

**TABLEAU DES RECETTES SUR LE CAS 2005-2006/2007/2008**

Année	Produits de cessions < 2 millions d'euros	Produits de cessions > 2 millions d'euros	TOTAL
<b>2005-2006</b>	10 286 621,00	33 184 352,00	43 470 973,00
<b>2007</b>	9 799 326,78	445 738 935,22	455 538 262,00
<b>2008</b>	8 136 935,00	50 607 026,00	58 743 961,00
<b>TOTAL</b>	28 222 882,78	529 530 313,22	557 753 196,00

**TABLEAU DES DÉPENSES SUR LE CAS 2006/2007/2008**

Année		AE	CP
<b>2006</b>	Étranger	30 654 788,76	16 083 330,00
	France	5 444 551,24	1 398 942,08
	<b>Total</b>	<b>36 099 340,00</b>	<b>17 482 272,08</b>
<b>2007</b>	Étranger	13 883 300,00	12 612 272,28
	France	439 416 488,42	367 306 166,89
	<b>Total</b>	<b>453 299 788,42</b>	<b>379 918 439,17</b>
<b>2008</b>	Étranger	19 001 000,00	17 404 234,00
	France	47 338 847,00	66 375 177,00
	<b>Total</b>	<b>66 339 847,00</b>	<b>83 779 411,00</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>		<b>555 738 975,42</b>	<b>481 180 122,25</b>

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes

Des aménagements ont donc permis une utilisation plus fluide des ressources du compte :

- possibilité de financer sur le CAS des dépenses réalisées sur les actifs immobiliers dont l'État n'est pas propriétaire et dont il n'assume pas le contrôle au sens comptable ;

- financement sur le nouveau programme *Entretien des bâtiments de l'État* de l'entretien immobilier des biens occupés par le MAEE et soumis à loyer budgétaire ;

- dispense de production à France Domaine d'un dossier de emploi pour les opérations immobilières financées sur produits de cession.

Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur la gestion du compte d'affectation spéciale en 2008, un courrier du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a autorisé le MAEE, le 30 juillet 2008, à déroger à une grande partie des règles de fonctionnement du CAS. En plus des aménagements mentionnés ci-dessus, le courrier a autorisé, sous réserve de la disponibilité des crédits, le transfert des opérations en cours de réalisation dans le cadre du programme n° 105 du budget général *Action de la France en Europe et dans le monde* sur le CAS, pour y être soldées.

La Cour des comptes écrit à ce sujet :

*« La bascule d'opérations du programme 105 sur le programme 722 du CAS représente un montant de 45,7 M€. Il s'agit d'opérations pour lesquelles les travaux sont en cours et dont le paiement devra intervenir dès le début de l'exercice 2009.*

*« Ce transfert d'opérations en cours, qui conduit à les extraire du champ du budget général, se dénouera donc en 2009. Le MAEE dispose à cet égard des ressources nécessaires sur son BOP, les produits de cessions disponibles non encore délégués et pouvant être reportés s'élevant à 55,7 M€ en AE et 56,6 M€ en CP.*

*« Pour autant, eu égard à la nature des dépenses concernées, ce transfert n'en est pas moins effectué en méconnaissance des dispositions de l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 aux termes desquelles ne sont imputables en dépenses, outre les contributions au désendettement de l'État, que des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'État (ou par des établissements publics sur des biens domaniaux de l'État). »*

Par ailleurs, il a été procédé à un versement complémentaire de 19 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale au titre du désendettement de l'État, versement servant de gage à l'ouverture de crédits de même montant sur le programme n° 105 du MAEE. Ce versement s'inscrit dans une opération plus complexe puisqu'il visait à permettre de mobiliser la réserve de précaution du programme n° 105 du MAEE à hauteur de 19 millions d'euros avec, pour contrepartie, la mise en réserve d'un montant équivalent de crédits du CAS revenant au MAEE.

#### C.- LES DÉPENSES DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET D'OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Le principal écart entre les dotations en LFI et l'exécution des crédits sur le programme n° 105 porte, comme les années précédentes, sur les contributions internationales (contributions internationales proprement dites, opérations de maintien de la paix OMP et contributions européennes). Il s'élève comptablement à 75,5 millions d'euros.

La LFI 2008 avait ouvert 707,1 millions d'euros au titre des contributions internationales du programme n° 105, dans le cadre des deux actions 02 *Contributions internationales à vocation européenne* et 04 *Contributions internationales*. Ce montant intégrait un rebasage budgétaire de 40 millions d'euros par rapport à la dotation 2007, ainsi qu'un amendement gouvernemental destiné à permettre le financement de l'opération de maintien de la paix (OMP) du Darfour (85 millions d'euros).

La dotation effectivement mise en place en début d'année après déduction de la réserve de précaution (37,33 millions) a représenté 669,78 millions. La répartition initiale des crédits privilégiait les contributions au regard des OMP, par rapport aux prévisions initiales pour 2008. Or en gestion, comme cela avait été le cas en 2007, le besoin de financement a été concentré sur les OMP.

Les dotations des contributions internationales ont été abondées par dégel de crédits et par loi de finances rectificative :

– le dégel, début décembre 2008, de la réserve de précaution résiduelle (48,70 millions en AE et 26,87 millions en CP) et des reports de crédits (22,84 millions) a permis de financer un certain nombre d'OMP et de contributions internationales ;

– en LFR, 49,2 millions en AE et 65 millions en CP ont été ouverts pour les contributions internationales. À ce montant est venu s'ajouter le dégel de 15,5 millions d'AE bloquées en début d'année.

Au total, le montant alloué pour l'année 2008 au financement des contributions internationales et des OMP sur le programme n° 105 s'est élevé selon le MAEE à 783,51 millions à comparer aux 714,6 millions de 2007, soit une augmentation de 9,6 % et de 18 % sur 3 ans.

Le MAEE fait état d'un report de charges de 5,54 millions de 2008 sur 2009. Alors que la dotation en loi de finances initiale pour 2009 est inférieure à la consommation de 2008 (734,7 millions en LFI 2009, 782,7 millions consommés en 2008), le MAEE a transmis au Rapporteur spécial des prévisions optimistes, dans les termes suivants :

*« En 2009, le besoin de financement en gestion sur les contributions internationales et les OMP devrait être moins important que l'an passé, mais constitue toujours un aléa sur le budget de fonctionnement du département.*

*Pour l'exercice en cours, le besoin de financement est estimé à ce jour, après dégel de la réserve légale appliquée à la ligne contributions internationales (36 M€), à environ 7 M€, chiffre bien inférieur à celui de fin 2008 (65 M€) :*

- crédits ouverts en LFI 2009	:	734 M€
- réserve légale	:	-36 M€
- crédits disponibles après mise en réserve	:	698 M€
(dont OMP)	:	280 M€
- besoin	:	741 M€
(dont OMP)	:	309 M€
- impasse après dégel	:	- 7 M€ ».

Selon le ministère des Affaires étrangères et européennes, cette prévision serait liée à la conjonction favorable des éléments suivants: L'ONU n'appellera pas la totalité des fonds prévus en 2009, pour une raison technique : le barème de l'ONU étant en cours de renégociation, les taux de contribution de chacun des pays vont changer au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Par souci de simplification, l'ONU n'appellera les contributions que pour la fraction courant jusqu'au 31 décembre 2009, et procédera à un appel complémentaire, en janvier 2010 (sur la base des nouveaux taux), pour les opérations de 2010. Cet « effet report » est susceptible de représenter plusieurs dizaines de millions d'euros. Par ailleurs, la bonne tenue des dépenses de contributions internationales serait le fruit des efforts réels de négociation de la France en ce qui concerne les OMP et certaines organisations internationales. Il s'y ajoute le rebasage budgétaire de 30 millions d'euros effectué en LFI pour 2009 et une situation non défavorable en matière de taux de change.

En conclusion, même si l'on doit se féliciter des perspectives favorables pour 2009, le « rebasage » perpétuel des dotations budgétaires aux organisations internationales et des versements opérés au titre des opérations de maintien de la paix n'est pas acceptable, en ce qu'il porte atteinte, depuis trop longtemps, au principe de sincérité budgétaire. L'effet report de 2009 sur 2010, évoqué ci-dessus, de plusieurs dizaines de millions d'euros, suppose l'inscription dès le PLF 2010 de dotations suffisantes et réalistes.

À ce problème s'ajoute celui des contributions volontaires. La France verse, en quasi-totalité à partir du programme n° 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*, des contributions volontaires aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence conduites par les fonds et programmes des Nations Unies, qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires. Elle verse également des contributions volontaires, pour des montants moindres, à des Institutions Spécialisées de l'Organisation des Nations Unies (OMS, UNESCO, ONUDI, OIT, CNUCED/CCI), dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des États membres.

Ces contributions volontaires sont en diminution depuis 2007, avec une consommation de crédits de 85 millions d'euros en 2006, 85,5 millions d'euros en 2007 et de 85,3 millions d'euros en 2008. La dotation prévue pour 2009 est de 73 millions d'euros.

Dans un contexte d'insuffisance de dotations des contributions obligatoires, il est très clair que le financement des contributions volontaires doit être maintenu à un bon niveau. En effet, les contributions volontaires contribuent significativement à renforcer l'influence de la France. Mieux vaut en restreindre le champ et être efficacement présent dans les domaines choisis.

## ***ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT***

### **Commentaire de M. Marc LE FUR, Rapporteur spécial**

#### **SOMMAIRE**

	Pages
I.– ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE MISSION DONT LA DÉPENSE GLOBALE RESTE MAÎTRISÉE .....	19
A.– LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION TERRITORIALE PÈSENT SUR LE BUDGET DE LA MISSION.....	19
B.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES ENCORE PERFECTIBLE .....	20
1.– Un effort d'analyse qui doit être approfondi .....	20
2.– Une qualité largement perfectible .....	20
II.– LE PROGRAMME <i>ADMINISTRATION TERRITORIALE</i> .....	21
A.– LE PROGRAMME PRINCIPAL DE LA MISSION.....	21
B.– LA DÉPENSE DES ACTIONS EST PRESQUE SOUS CONTRÔLE.....	22
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	22
1.– Objectif 1 : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile.....	22
2.– Objectif 2 : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables.....	22
3.– Objectif 3 : réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics .....	23
4.– Objectif 4 : moderniser le contrôle de légalité .....	23
5.– Objectif 5 : améliorer la coordination des actions interministérielles .....	23
6.– Objectif 6 : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie .....	23
III.– L'EXPÉRIMENTATION <i>CHORUS</i> .....	23
IV.– LE PROGRAMME <i>VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE</i> .....	24
A.– DES DÉPENSES PLUS RAISONNABLES QU'EN 2007 .....	24

B.– DES ACTIONS AUX POIDS TRÈS INÉGAUX .....	25
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	25
1.– Objectif 1 : organiser les élections au meilleur coût .....	25
2.– Objectif 2 : réduire les délais de publication au <i>Journal Officiel</i> des comptes des partis et groupements politiques.....	26
3.– Objectif 3 : réduire les délais d’instruction des demandes de reconnaissance d’utilité publique des associations et fondations.....	26
V.– LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’INTÉRIEUR</i> (CPP1) .....	26
A.– UN PROGRAMME AU COÛT MAÎTRISÉ .....	27
B.– LA CONSOMMATION DES ACTIONS ÉVOLUE DE MANIÈRE INÉGALE.....	27
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES PERFECTIBLES .....	28
1.– Objectif 1 : optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l’outre-mer .....	28
2.– Objectif 2 : améliorer la performance du ministère en systèmes d’information et de communication .....	28
3.– Objectif 3 : rechercher la meilleure adéquation profil/poste.....	28
4.– Objectif 4 : améliorer la gestion immobilière du ministère .....	29

## **I.- ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE MISSION DONT LA DÉPENSE GLOBALE RESTE MAÎTRISÉE**

En 2008, les moyens dont a disposé la mission se sont élevés à 2 696,85 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 680,50 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits provenaient de la loi de finances initiale (2 728,93 millions d'euros) réduite de 76,60 millions d'euros d'annulations mais majorée de 44,52 millions d'euros. Les crédits de paiement (2 639,23 millions d'euros) ont fait l'objet de 48,16 millions d'euros d'ouvertures et de 6,89 millions d'euros d'annulations.

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 2 629,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 623,62 millions d'euros en crédits de paiement.

**Compte tenu des ouvertures et annulations de crédits, 99,89 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommées en 2008, ainsi que 56,88 millions d'euros de crédits de paiement. Cela représente un taux de consommation de 96,4 % en autorisations d'engagement et de 97,9 % en crédits de paiement.**

Avec 35 156 emplois (ETPT) pourvus, cette mission enregistre une légère hausse de ses effectifs (+ 300 environ) liée à une modification de périmètre : 600 fonctionnaires issus du ministère de l'Outre-mer ont été affectés à compter de 2008 à la mission AGTE tandis que 300 agents de cette mission ont été transférés au ministère de l'Immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du développement solidaire. Le nombre de postes non pourvus a légèrement régressé : 571 au lieu de 600 en 2007.

### **A.- LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION TERRITORIALE PÈSENT SUR LE BUDGET DE LA MISSION**

Il y a deux ans, la hausse des crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (+ 283,6 millions d'euros de crédits de paiement, soit + 12,7 %) avait été imputée essentiellement à l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives du printemps 2007. Or, les crédits de paiement consommés en 2008 ont été très proches (+ 0,01 %) de ceux consommés l'année précédente. Trois facteurs expliquent ce phénomène :

– la hausse des dépenses liées à la délivrance des titres (+ 48,3 millions d'euros), avec la mise en place de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) à qui revient la gestion du nouveau passeport biométrique et de l'immatriculation à vie des véhicules ;

– la hausse des dépenses liées au pilotage territorial des politiques gouvernementales (+ 60,9 millions d'euros) ;

– la hausse des frais de contentieux (+ 11,8 millions d’euros).

Comme prévu, les dépenses électorales ont été réduites de près d’un tiers (-101,3 millions d’euros) malgré deux scrutins organisés en 2008 : les élections municipales et cantonales. À l’exception du programme soutien Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur qui a légèrement dépassé l’enveloppe prévue en crédits de paiement, les autres programmes ont respecté les plafonds imposés par la loi de finances initiale.

Cette impression est confirmée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) qui note dans son rapport annuel que globalement, le ministère de l’Intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales a fait preuve en 2008, comme en 2007, de sa capacité à mettre en œuvre les politiques publiques, dont il a la responsabilité, dans la limite des ressources budgétaires qui lui étaient allouées, sans sous-consommation ni reports de charges important.

## B.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES ENCORE PERFECTIBLE

### 1.– Un effort d’analyse qui doit être approfondi

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial continue à regretter **le manque d’explications relatives à certains écarts enregistrés entre les prévisions et les dépenses réelles**. Il constate une amélioration de l’effort d’analyse, mais estime que des efforts restent à consentir : si les résultats fournis par les indicateurs de performances font l’objet de commentaires, ce n’est pas le cas de la plupart des dépassements de dépenses. À titre d’exemple, la sous-consommation de près de 50 millions d’euros des crédits consacrés à l’action *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* ne fait l’objet que d’un début d’explication très insuffisant.

### 2.– Une qualité largement perfectible

Le Rapporteur spécial avait critiqué lors des exercices précédents la suppression de plusieurs indicateurs de performance qui conduisait à une perte de lisibilité dans la réalisation des objectifs assignés aux programmes et à leurs actions.

Deux indicateurs supplémentaires disparaissent du RAP 2008 : le premier, relatif à l’aide publique apportée aux partis politiques était certes assez peu pertinent ; en revanche, le second indicateur, qui mesurait les taux de règlement à l’amiable des litiges, était associé à l’objectif d’amélioration de la défense juridique de l’État, que le Rapporteur spécial juge essentielle qui se trouve désormais dépourvu d’indicateur de performance.

**À la suite des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur la politique immobilière de l'État, il avait été suggéré l'an dernier que les rapports annuels de performances présentent désormais les principales opérations immobilières réalisées. Le Rapporteur spécial avait souscrit à cette proposition qui n'a, pour l'instant, pas été suivie d'effet.**

## **II.- LE PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE**

Le programme n° 108 *Administration territoriale*, qui recouvre l'ensemble des missions des préfetures et des sous-préfetures de métropole et d'outre-mer, a bénéficié en loi de finances initiale de 1 767,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 1 652,8 millions d'euros de crédits de paiement. En cours d'exercice, 25,3 millions d'euros ont été ouverts et 96,1 millions d'euros ont été annulés en autorisations d'engagement, tandis que 25,3 millions d'euros ont été ouverts et 18,5 millions d'euros annulés en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 1 646,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 641,7 millions d'euros en crédits de paiement. Le programme *Administration territoriale* a consommé, en 2008, 31 millions d'euros (courants) de plus qu'en 2007.

### **A.- LE PROGRAMME PRINCIPAL DE LA MISSION**

Le programme *Administration territoriale* représente 63 % du total des crédits de paiement consommés de la mission *AGTE*.

Ce programme est doté d'un plafond de 28 473 emplois en baisse de 1 755 ETPT (-5,6 %). Mais cette évolution est artificielle pour deux raisons : d'abord, les variations de périmètre évoquées plus haut rendent les comparaisons difficiles ; ensuite, les sept préfetures des Pays-de-la-Loire et de Haute-Normandie, avec leurs 2 040 agents ont été sorties du programme pour être intégrées au programme provisoire 307 *Administration territoriale : expérimentation Chorus*.

Avec 27 990 emplois réalisés, le programme représente 80 % des effectifs de la mission. Comme en 2007, les frais de personnel ont constitué l'essentiel (78 %) des dépenses du programme avec 1 291,7 millions d'euros consommés alors que la dotation en prévoyait 1 298,6. Comme les années précédentes, le taux de consommation des crédits de personnel atteint 99,5 %.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement représentent respectivement 17 % et 5 % des crédits du programme. Les crédits de personnel non consommés ont servi principalement à l'acquisition de matériels informatiques et à la réalisation de travaux de réfection et d'entretien.

## B.– LA DÉPENSE DES ACTIONS EST PRESQUE SOUS CONTRÔLE

L'analyse de l'évolution des crédits par rapport à 2007 est rendue difficile cette année en raison du « départ » de ce programme des deux régions qui ont été intégrées dans l'expérience Chorus.

Il ressort toutefois des résultats fournis que les dépenses, y compris les rémunérations, ont été particulièrement bien contrôlées, à l'exception de l'action *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* qui a enregistré un dépassement de dépenses de près de 50 millions d'euros. Le rapport de performances semble attribuer ce dépassement à deux expérimentations de mutualisation interministérielle des services déconcentrés de l'État dans le Lot ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Le Rapporteur spécial regrette le caractère succinct de ces explications ainsi que l'absence d'éléments sur la manière dont ont été réalisées des économies de personnel dans les autres actions : 37 millions d'euros de dépenses en moins pour la délivrance des titres, 23,5 millions d'euros d'économie en matière de coordination de la sécurité des personnes et des biens, etc.

Si les dépenses de personnel et celles de fonctionnement ont été en retrait par rapport aux crédits alloués, les dépenses d'investissement, en revanche, ont dépassé de 6,7 millions d'euros les crédits alloués en loi de finances initiale. Ces dépenses couvrent principalement les frais occasionnés par le programme national d'équipement immobilier des préfetures.

## C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Administration territoriale* poursuit six objectifs assortis d'indicateurs de performances faiblement modifiés depuis l'année dernière.

### 1.– Objectif 1 : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile

Les trois indicateurs qui ont été conservés présentent une évolution favorable des critères retenus. Le taux d'approbation des plans de prévention des risques naturels a enfin atteint l'objectif fixé (70 %). Le pourcentage d'établissements recevant du public effectivement visités par la commission de sécurité oscille entre 94 % et 98 %, en progrès continu depuis ces dernières années. La proportion des exercices de la sécurité civile réalisés dans les délais, faible en 2006 (57 %), a atteint 72 % en 2008. L'objectif est d'atteindre 100 % en 2013.

### 2.– Objectif 2 : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables.

Un premier indicateur montre une légère augmentation des demandes frauduleuses de titres décelées, passées de 2 171 en 2007 à 2 292 en 2008. Mais le paradoxal objectif de 2 700 demandes frauduleuses n'a pas été atteint. Un deuxième indicateur présente la proportion des préfetures qui délivrent, dans les

délais fixés, les cartes grises en temps réel. Les taux, en nette augmentation, varient de 63 à 80 % en fonction de la taille des préfectures. Un nouvel indicateur présente le nombre de titres délivrés par agent. Ce chiffre s'établit à 550 pour un objectif de 497 et une réalisation de 488 deux ans auparavant. Le dernier indicateur comptabilise le nombre de préfectures ou de sous-préfectures qualifiées (ISO 9001 ou Qualipref). Elles étaient 7 en 2006, lors du lancement de la démarche, 17 en 2007 et 22 en 2008.

#### 3.– Objectif 3 : réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics

Le premier indicateur lié à cet objectif présente la proportion d'actes prioritaires (ceux relatifs à l'intercommunalité, à la commande publique ainsi qu'à l'urbanisme et à l'environnement) contrôlés. Ce taux, qui s'élevait à 91 % en 2005, atteint désormais 94 %. Les deuxième et troisième indicateurs mettent en évidence une légère hausse du taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture, dans une phase précontentieuse.

#### 4.– Objectif 4 : moderniser le contrôle de légalité

Cet objectif est associé à un seul indicateur : le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES. Le pourcentage reste faible – 5,45 % en 2008 contre 2,36 % en 2007 – mais connaît une augmentation constante, ce qui est le résultat recherché.

#### 5.– Objectif 5 : améliorer la coordination des actions interministérielles

Cet objectif remplace l'objectif d'optimisation de l'efficacité de la fonction administrative, abandonné. Il est assorti d'un indicateur qui fournit l'évolution du délai d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement. Ce délai, qui reste stable (339 jours en 2008 contre 341 en 2007) est loin d'être réduit à l'objectif de 300 jours.

#### 6.– Objectif 6 : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie

Les deux indicateurs liés à cet objectif mettent en évidence une baisse continue des coûts d'affranchissement par habitant (-11 %) et du coût de téléphonie par agent : 264 euros en 2008 contre 271 en 2007 et 316 en 2006.

### **III.– L'EXPÉRIMENTATION CHORUS**

Le programme *Expérimentation Chorus* a une structure similaire au programme *Administration territoriale*. Il regroupe les services déconcentrés de l'administration préfectorale des deux régions Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie, choisies pour expérimenter le futur outil de gestion budgétaire et comptable Chorus, destiné à mettre en œuvre toutes les dispositions de la LOLF.

L'analyse des résultats comptables de la dépense des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ne présente pas un grand intérêt : les montants sont relativement faibles et les résultats proches de ceux portant sur l'ensemble des autres préfectures, analysés dans le programme précédent.

Enfin, ce programme provisoire n'inclut pas de volet relatif à la performance, les objectifs et résultats des sept préfectures expérimentatrices étant inclus dans le volet performance du programme *Administration territoriale*.

#### **IV.- LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE**

Ce programme a bénéficié en loi de finances initiale de 358,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et d'un montant identique de crédits de paiement. Ces chiffres sont en net recul par rapport à l'année 2007, marquée par les scrutins présidentiel et législatif. En cours d'exercice, ces chiffres ont été réduits de 5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 347,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 349,8 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui correspond à près de 100 millions d'économies par rapport à l'année précédente. Le taux de consommation des crédits de paiement atteint 99,5 %.

##### **A.- DES DÉPENSES PLUS RAISONNABLES QU'EN 2007**

À la différence des deux programmes précédents relatifs à l'administration territoriale, les frais de personnel ne constituent qu'une faible part des dépenses : 20 % des crédits de paiement.

Les dépenses en frais de personnel, qui ont atteint 117,2 millions d'euros en 2007, ne se sont élevées qu'à 69,8 millions d'euros en 2008 alors que 80,6 millions d'euros avaient été inscrits à cet effet. Deux scrutins nationaux ont certes été organisés, les élections municipales et cantonales, mais de manière concomitante, ce qui a réduit le nombre d'heures supplémentaires réalisées par les agents de l'État : deux tours ont ainsi été organisés contre quatre en 2007. Et les élections cantonales n'ont concerné que la moitié du corps électoral en raison du principe de renouvellement des conseils généraux par moitié.

Ce programme était doté d'un plafond de 1 434 ETPT, en légère baisse par rapport à 2007 (- 23). 1 426 postes, soit la quasi-totalité, étaient réellement pourvus en 2008. À l'exception de 41 personnels administratifs, les emplois de cette mission (1 385 sur 1 426) sont occupés par les ministres du culte d'Alsace et de Moselle.

En 2008, 101 départs sont intervenus, dont 98 concernant les cultes. Ils ont été compensés par 106 entrées, dont 104 de ministres du culte. Dans ce programme, les mouvements sont difficiles à prévoir dans la mesure où les sorties des ministres du culte sont liées principalement à la capacité physique des intéressés tandis que les entrées sont régies par le rythme des vocations.

## B.– DES ACTIONS AUX POIDS TRÈS INÉGAUX

Le montant des fonds versés aux partis et groupements politiques (action n° 1 *Financement des partis politiques*) est fixé de puis 1995 à 80,264 millions d'euros versés en deux fractions de 40,132 millions d'euros. Toutefois, comme chaque année, le montant effectivement réparti est nettement inférieur (74,8 millions d'euros) en raison des sanctions appliquées aux formations qui n'ont pas respecté les règles de parité fixées par la loi n° 2000–493 du 6 juin 2000 qui tend à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Cette action représente 21,4 % des dépenses du programme.

En 2008, L'action n° 2 *Organisation des élections* a concentré 61,2 % des crédits du programme, beaucoup moins qu'en 2007 (71 %). Les crédits des trois dernières actions, qui varient peu d'une année sur l'autre, ont été consommés d'une manière conforme aux prévisions. Ils représentent 17,4 % des crédits du programme.

## C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Vie politique, culturelle et associative* ne poursuit plus que trois objectifs contre quatre en 2007 et cinq en 2006. Ces objectifs sont chacun assortis d'un indicateur de performance. L'objectif consistant à réduire les délais de mandatement de l'aide publique aux partis politiques ayant été considéré comme atteint a été supprimé en 2007 (22 jours de délai en moyenne).

### 1.– Objectif 1 : organiser les élections au meilleur coût

Cet objectif est associé à un indicateur qui présente le coût moyen de l'élection par électeur inscrit. Alors que l'élection présidentielle de 2007 était revenue à 4,60 euros par électeur et le scrutin législatif de la même année à 3,37 euros, les élections municipales ont coûté 2,57 euros par électeur inscrit et les cantonales 2,74 euros. Dans les deux cas, ces chiffres sont inférieurs aux prévisions. À titre anecdotique, les élections sénatoriales organisées à l'automne 2008 ont coûté 15 centimes par électeur inscrit.

**COMPARAISON DU COÛT DE QUELQUES ÉLECTIONS RÉCENTES**

	<b>Coût global de l'élection</b> (en millions d'euros)	<b>Coût par électeur</b> (en euros)
Municipales 2001	101,15	2,55
Cantoniales 2001	57,60	2,94
Présidentielle 2002	200,40	4,86
Législatives 2002	134,40	3,28
Cantoniales 2004	67,37	3,36
Présidentielle 2007	207,70	4,60
Législatives 2007	147,00	3,37
Municipales 2008	104,88	2,57
Cantoniales 2008	54,64	2,74

**2.– Objectif 2 : réduire les délais de publication au *Journal Officiel* des comptes des partis et groupements politiques**

Cet objectif est assorti d'un indicateur qui présente, en nombre de mois, le délai séparant la date de remise des comptes (30 juin) et la date de transmission des documents aux Journaux officiels pour leur publication. Ainsi, les comptes pour l'année 2007 des partis politiques, déposés avant le 30 juin 2008, ont été publiés le 17 décembre, soit dix jours plus tôt que l'exercice précédent. La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a gagné un mois par rapport à l'exercice 2005, six mois sur la publication des comptes 2004 et huit mois sur celle des comptes 2003.

**3.– Objectif 3 : réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations**

Le taux de demandes traitées en moins de six mois s'élevait à 50 % en 2005, à 57 % en 2006 et à 77 % en 2007. Elles ont atteint 94 % en 2008, ce qui signifie que l'objectif de 100 % des demandes traitées en moins d'un semestre en 2010 devrait être atteint.

**V.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR (CPPI)**

Le programme *Conduite et pilotage* a bénéficié en 2008 de 530,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 522,8 millions d'euros en crédits de paiement. Par ailleurs, 43,6 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement contre 40,5 millions d'euros en crédits de paiement. Le budget exécuté du programme s'est élevé à 529,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 526,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu de ces modifications intervenues en cours d'exercice, le taux de consommation des crédits ouverts atteint 92,3 % en autorisations d'engagement et 93,5 % en crédits de paiement.

## A.— UN PROGRAMME AU COÛT MAÎTRISÉ

Ce programme représente 20 % du total des crédits de paiement consommés par la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Les frais de personnel (239,1 millions d'euros), qui constituent 45 % des crédits du programme, ont enregistré une hausse de 7,6 % par rapport à 2007.

L'année 2008 a été marquée par de nouvelles variations de périmètre et le regroupement au sein du programme CPPI de 566 emplois en provenance des programmes *Outre-mer* (310), *Administration territoriale* (50), *Vie politique culturelle et associative* (33) et *Concours spécifiques et administration* (173). Le nombre de postes pourvus a atteint 3 700 en 2008 (pour 3 734 ETPT ouverts en loi de finances initiale) contre 3 474 un an plus tôt.

## B.— LA CONSOMMATION DES ACTIONS ÉVOLUE DE MANIÈRE INÉGALE

Par rapport à l'exercice précédent, les dépenses de l'action n° 1 *État-major* ont connu une hausse de 0,6 million d'euros ce qui traduit une consommation maîtrisée des crédits, d'autant que le nombre d'emplois réalisés dans cette action s'est avéré légèrement supérieur aux prévisions (321 postes occupés pour 311 ouverts).

L'action n° 2 *Expertise, audit, prévision, études* a légèrement sous-consommé ses crédits. Une large part des moyens de cette action a été consacrée à la subvention versée à l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), qui s'est élevée à 5,2 millions d'euros.

L'action n° 3 *Système d'information et de communication* a consommé moins de crédits qu'en 2007 (132,4 millions d'euros contre 135,8) sans que le RAP ne nous éclaire sur la raison de ce décalage. Le contrôleur budgétaire et comptable du ministère relève, de son côté, des problèmes persistants sur la programmation et le suivi des projets informatiques, mal identifiés, ce qui n'en facilite pas le suivi. Il note également le caractère « *peu réaliste* » des crédits de paiement ainsi que l'importance de l'écart entre la prévision et l'exécution. « *Les restes à payer sont en conséquence importants en volume et en pourcentage. Des progrès sont à poursuivre encore pour mieux anticiper les fins de gestion* ».

Les dotations de l'action n° 4 *Fonction de soutien de gestion des ressources humaines* ont également enregistré un niveau de consommation inférieur aux prévisions que le ministère a justifié par des variations de périmètre.

L'action n° 5 *Affaires financières et immobilières*, en revanche, a consommé 11 millions d'euros de plus que ce qui avait été prévu en loi de finances initiale en raison de l'augmentation des charges de loyer. L'administration justifie principalement ce dépassement par une modification de ses baux qui prévoient désormais un paiement du terme à échoir contre un paiement à terme échu. Les loyers du premier trimestre 2009 ont donc été payés sur l'exercice 2008.

La variation des résultats enregistrés au titre de l'action n° 6 *Conseil juridique et traitement du contentieux* au cours des derniers exercices confirme la difficulté de la prévision budgétaire dans un domaine où les dépenses fluctuent en fonction du nombre de recours, des délais de jugement et de leur sens.

Pour autant, les résultats enregistrés en 2008 n'ont pas été bons, les dépenses dépassant la dotation initiale de 11,8 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que, s'agissant des refus de concours de la force publique – poste le plus important en termes d'indemnisations –, la stabilisation des dépenses se poursuit (32,3 millions d'euros en 2008 contre 31 en 2007 et 40,7 en 2006). C'est le contentieux lié à l'indemnisation des communes au titre de leur participation à la délivrance des titres qui est à l'origine du dépassement constaté : de 5,6 millions d'euros en 2007, cette dépense a bondi à 19,8 millions en 2008.

### C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES PERFECTIBLES

Le programme *Conduite et pilotage* ne poursuit plus que quatre objectifs contre cinq en 2007 et sept en 2006. En revanche, sept indicateurs de performance figurent sur le RAP 2008, soit un de plus qu'en 2007. Ils étaient quinze en 2006.

1.– Objectif 1 : optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer

Cet objectif est assorti d'un indicateur de performance qui mesure le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais. Parti d'un niveau de 66 % en 2007, ce taux a atteint 83 % en 2008. La cible à atteindre en 2011 est de 100 %

2.– Objectif 2 : améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication

Cet objectif comporte deux indicateurs. Le premier mesure le respect des échéances de livraison des études et applications et fournit un taux qui évolue peu d'une année à l'autre : de 70 % en 2007 à 69 % en 2008. Le second, qui comptabilise le nombre d'heures d'indisponibilité des systèmes d'information met en évidence une dégradation de la situation en 2008 par rapport aux années précédentes et des objectifs loin d'être atteints.

3.– Objectif 3 : rechercher la meilleure adéquation profil/poste

L'indicateur associé à cet objectif nous apprend que 75 % des agents affectés à un poste ont été formés à ce titre (72 % en 2007). La cible est fixée à 85 % pour 2010, ce qui suppose une accélération.

#### 4.– Objectif 4 : améliorer la gestion immobilière du ministère

Le premier des trois indicateurs fournit le taux de livraisons immobilières dans les délais prévus. Relativement faible en 2007 (67 %), ce taux s'est légèrement amélioré en 2008 pour atteindre 75 %. Le deuxième indicateur révèle le taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu. Ce taux, qui s'échelonnait entre 70 % et 74 % selon les cas s'est grandement amélioré en 2008 pour atteindre 88 à 96 %. Le troisième indicateur, qui fournit le coût de la construction au m<sup>2</sup>, est peu significatif dans la mesure où il ne s'appuie que sur une quantité réduite d'opérations : il met toutefois en évidence une nette hausse du coût qui passe de 2 576 euros au m<sup>2</sup> en 2007 à 3 472 euros au m<sup>2</sup> en 2008.

Le Rapporteur spécial regrette que l'objectif d'**amélioration de la défense juridique de l'État** ait été abandonné, surtout à un moment où les frais de contentieux connaissent une forte tendance à la hausse. **Il espère que cet objectif sera repris, doté d'un indicateur de performance fiable.**

\*

\* \*



**AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ;  
COMpte D'AFFECTION SPÉCIALE :  
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

**Commentaire de M. Nicolas FORISSIER, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008 .....	32
A.– L'EXÉCUTION DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES A ÉTÉ MARQUÉE PAR LE FINANCEMENT DES MESURES DE CRISE. ....	32
1.– Le programme 154 <i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement     rural</i> .....	33
a) <i>Aperçu général</i> .....	33
b) <i>Faits saillants de l'exécution par action</i> .....	34
2.– Le programme 227 <i>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</i> ..	35
a) <i>Aperçu général</i> .....	35
b) <i>Faits saillants de l'exécution par action</i> .....	36
3.– Le programme 149 <i>Forêt</i> .....	36
4.– Le programme 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> .....	37
B.– LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL .....	38
II.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	39
A.– LA PERFORMANCE DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES EST LIMITÉE PAR LA NATURE DES DÉPENSES FINANCÉES. ....	39
1.– Le programme 154 .....	39
2.– Le programme 227 .....	40
3.– Le programme 149 .....	41
4.– Le programme 215 .....	42
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE DEMEURE EMBRYONNAIRE. ....	43

Le présent commentaire porte sur l'exécution, au titre de l'année 2008, des crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* (APFAR) et du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CAS DAR).

Depuis la fin de l'exercice 2008, l'architecture budgétaire a évolué, puisque la mission APFAR intègre désormais le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* qui, jusqu'en 2008, faisait partie de la mission *Sécurité sanitaire*.

## I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

### A.- L'EXÉCUTION DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES A ÉTÉ MARQUÉE PAR LE FINANCEMENT DES MESURES DE CRISE

**L'exécution a été marquée, une fois de plus, par la nécessité pour le ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP) de faire face à d'importantes crises** : crise de la pêche liée à l'augmentation du prix des carburants, développement de la fièvre catarrhale ovine (FCO), calamités agricoles. Par ailleurs, **certaines dépenses prévisibles, comme le préfinancement des aides communautaires et les refus d'apurement, n'ont pas été budgétées en loi de finances initiale**. En conséquence, **les crédits ont dû être considérablement abondés en cours d'exercice** : + 10,4 % en autorisations d'engagement (AE) et + 8,8 % en crédits de paiement (CP).

**Les abondements en gestion ne suffisent pas à éviter les reports de charges d'un exercice sur l'autre**. Pour l'ensemble du MAP, ces reports s'élevaient, à la fin de l'exercice 2008, à 165,8 millions d'euros en AE et à 322,8 millions d'euros en CP, contre respectivement 203,8 millions d'euros et 481,7 millions d'euros à la fin de l'exercice 2007. Si le montant des reports demeure trop élevé, il faut néanmoins saluer les **efforts du MAP pour mieux évaluer les reports de charges et les réduire en renforçant l'efficacité de la gestion**.

**Le Rapporteur spécial a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'insister sur la nécessité de doter de manière réaliste la mission APFAR en début d'exercice**. Dans la note d'exécution budgétaire de la mission au titre de l'exercice 2008, la Cour des comptes rappelle cette nécessité : « *Le choix de ne pas constituer de réserve pour faire face aux crises, au motif qu'elle serait inexorablement consommée, contrevient à la nécessité de présenter le budget initial le plus proche possible de l'exécution prévisible* ».

1.– Le programme 154 *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*

a) *Aperçu général*

• Doté en loi de finances initiale pour 2008 de 1 275,8 millions d'euros AE et de 1 036,1 millions d'euros CP, le programme 154 a finalement reçu 1 373,3 millions d'euros en AE et 1 102,6 millions d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement 7,6 % et 6,4 %.

Les AE disponibles ont été consommées à hauteur de 99,5 % et les CP à hauteur de 98,7 %. Les CP non consommés l'ont été, pour l'essentiel, sur l'action 6 *Gestion des pêches maritimes et de l'aquaculture* (cf. *infra*).

• **D'importants mouvements de crédits sont intervenus en gestion**, dont les principaux, très clairement résumés dans le rapport annuel de performances (RAP), sont les suivants :

– report de 2007 vers 2008 de 25 millions d'euros ;

– ouverture, par décret d'avance, de 103,9 millions d'euros en AE et de 89 millions d'euros en CP ;

– annulation, en loi de finances rectificative, de 35,5 millions d'euros en AE et de 51 millions d'euros en CP.

La Cour des comptes remarque que **les mouvements de crédits intervenus sur le programme 154 sont assez peu cohérents**. Le décret d'avance du 27 juin 2008 a permis de faire face à la crise de la pêche, en permettant la mise en place du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR). Or, la loi de finances rectificative a procédé à l'annulation de CP qui n'avaient pas été mis en réserve, à hauteur de 16 millions d'euros. La Cour relève donc que « *la nécessité des ouvertures n'apparaît pas clairement quand finalement les annulations représentent plus d'un quart de celles-ci en AE (27,2 %) et près de la moitié en CP (44,7 %) »*.

**Le manque de cohérence des mouvements de crédits s'explique notamment par le fait que le Gouvernement a souhaité réagir rapidement à la crise de la pêche**, sans pouvoir de ce fait définir avec toute la précision idéalement nécessaire les besoins réels au titre de l'année 2008. Ainsi, « *une fois les crédits ouverts, il est apparu que certains ne pouvaient être employés au cours de l'exercice : certaines mesures ont nécessité un accord de la Commission qui n'est arrivé que tardivement en octobre »*<sup>(1)</sup>.

• **Le niveau des reports de charges, s'il demeure important, s'est considérablement réduit au cours de l'exercice** : fin 2008, il était de 20,5 millions d'euros en AE et de 101,1 millions d'euros en CP, soit, en CP, 54 % de moins qu'un an auparavant. Le report se concentre désormais sur l'indemnité viagère de départ.

---

(1) Cour des comptes.

*b) Faits saillants de l'exécution par action*

● L'**action 1 Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux** a globalement été exécutée conformément aux prévisions de la loi de finances initiale. Il faut simplement remarquer que les reports de charges qui pesaient sur l'hydraulique agricole ont été considérablement réduits, passant de 38,3 millions d'euros à 1,2 million d'euros.

● L'exécution de l'**action 2 Politique du cheval** n'appelle pas de commentaire particulier.

● L'exécution de l'**action 3 Appui au renouvellement des exploitations agricoles** se caractérise essentiellement par une sous-consommation des CP, résultant de l'annulation, en loi de finances rectificative, des crédits mis en réserve en début d'année.

● Les annulations ont également concerné l'**action 4 Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions**, à hauteur de 15,9 millions d'euros en CP. S'agissant de cette action, il convient surtout de signaler la résorption totale des reports de charges relatifs aux prêts de modernisation, qui s'élevaient fin 2007 à 46,2 millions d'euros.

● L'**action 5 Mesures agro-environnementales et territoriales** a été la plus affectée par les annulations intervenues en loi de finances rectificative : - 23,9 millions d'euros en AE et - 12,1 millions d'euros en CP.

● L'**action 6 Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture** a reçu, entre autres, la totalité des crédits ouverts par le décret d'avance du 27 juin 2008. Cet abondement massif – l'action était dotée en loi de finances initiale de 65,8 millions d'euros – a permis de financer le plan pour une pêche durable et responsable, mis en œuvre pour répondre à la forte hausse des prix du carburant. Si la réaction rapide du Gouvernement doit être saluée, on ne peut manquer de remarquer, avec la Cour des comptes, qu'en fin d'exercice, une partie considérable des fonds dégagés n'avait pas encore été utilisée : « 66 millions d'euros demeuraient dans les caisses du CNASEA, 10,6 millions d'euros au sein du ministère et 4 millions d'euros à l'OFIMER ».

● L'**action 7 Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt** finance entre autres les refus d'apurement communautaires et la subvention pour charges de service public versée au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

Les refus d'apurement, qui interviennent lorsque des aides communautaires ont été versées par la France en méconnaissance des règles applicables, n'ont pas été pris en compte en loi de finances initiale, alors même qu'ils constituaient au moment de l'élaboration du projet de loi de finances une dépense certaine. Si elle est devenue habituelle, cette sous-budgétisation n'en demeure pas moins regrettable.

L'exemple du PPDR montre que les crédits d'intervention du ministère ne sont pas toujours versés immédiatement aux bénéficiaires finaux, mais peuvent transiter assez longuement par les caisses des opérateurs, en l'espèce du CNASEA. Ainsi, à la fin de l'exercice 2008, la trésorerie du CNASEA s'élevait, au titre du seul programme 154, à 155 millions d'euros. Il apparaît donc, ainsi que le relève la Cour des comptes, « *que le ministère n'a pas toujours une vision parfaitement claire de la manière dont l'opérateur consomme ces crédits. Ceux-ci ont pu être versés en trop grande masse et trop tôt, générant une trésorerie excessive au regard des besoins à court et moyen terme* ». Les efforts tendant à mieux ajuster les versements au CNASEA entrepris en 2008 seront poursuivis en 2009, afin d'aboutir à une gestion de trésorerie en flux tendus.

## 2.– Le programme 227 *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*

### *a) Aperçu général*

• Doté en loi de finances initiale de 623,7 millions d'euros en AE et de 634,7 millions d'euros en CP, le programme a finalement reçu 788,1 millions d'euros en AE et 804,2 millions d'euros en CP, soit une majoration de respectivement 31 % et 26,7 %.

Les AE ont été consommées à 99 % et les CP à 99,7 %.

• Les **ouvertures massives de crédits en cours d'exercice** ont été opérées par :

– le décret d'avance du 24 octobre 2008, qui a abondé le programme de 72,5 millions d'euros en AE et de 78,2 millions d'euros en CP ;

– la loi de finances rectificative, qui a ouvert 95 millions d'euros (AE=CP).

Ainsi que l'indique très clairement le RAP, « ***les dotations obtenues en complément de la LFI ont permis de payer des dossiers correspondant à des dépenses inévitables liées en grande partie à des crises*** » :

– 32,3 millions d'euros ont permis d'abonder le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), qui n'avait pas été doté en loi de finances initiale. Cette somme a permis l'indemnisation des exploitations sinistrées par le gel du printemps 2008 ;

– 42 millions d'euros ont été affectés au paiement des aides liées à la fièvre catarrhale ovine (indemnisation des éleveurs pour les pertes résultant des mortalités, aide au maintien et à l'engraissement des broutards dont l'exportation a été bloquée une partie de l'année) ;

– annoncées en novembre 2008, les aides à l'élevage ovin, en grande difficulté, ont pu être financées à hauteur de 25 millions d'euros.

**Au-delà des crises, l'abondement de la dotation initiale a permis de financer les refus d'apurement communautaire ainsi que les frais financiers liés au préfinancement des aides communautaires** directes par l'Agence unique de paiement qui, pour assurer ce préfinancement, doit emprunter chaque année auprès du Trésor et des banques. Ces dépenses, qui présentent un caractère inéluctable, ne sont pourtant pas budgétées en loi de finances initiale.

- Le niveau des **reports de charges** est, comme sur le programme 154, en recul significatif par rapport à 2007 : 98,7 millions d'euros en AE et 108 millions d'euros en CP, soit - 28,1 %.

*b) Faits saillants de l'exécution par action*

- L'**action 1 Adaptation de filières à l'évolution des marchés** finance notamment les interventions des offices agricoles. Celles-ci ont été abondées, en cours de gestion, afin de financer les mesures d'aides liées à la FCO.

L'analyse de l'exécution de cette action est également l'occasion de revenir sur une opération extrabudgétaire peu orthodoxe, déjà évoquée par le Rapporteur spécial. Le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 prévoyait la majoration en cours d'exercice des crédits des offices à hauteur de 50 millions d'euros, à la suite de la **vente de l'ancien siège de l'Office national interprofessionnel des grandes cultures**. Au cours de la réalisation de l'opération, il est apparu que, l'un des deux immeubles appartenant à l'État, le produit de sa vente ne pouvait être affecté aux offices. La différence entre le produit attendu et les 40,5 millions d'euros rapportés par la vente de l'immeuble n'appartenant pas à l'État a été versée aux offices par un dégel sur la réserve de précaution. Si cette opération immobilière a donc été neutre pour les crédits d'intervention des offices, elle pose en dernière analyse la question de **l'opportunité de céder un actif immobilier pour le financement de dépenses courantes**.

- Les crédits de l'**action 2 Gestion des aléas de production** ont été majorés par la dotation, en cours d'exercice, du FNGCA, évoquée plus haut.

- L'exécution de l'**action 3 Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français**, globalement conforme à la prévision, n'appelle pas de commentaire particulier.

- L'**action 4 Gestion des aides nationales et communautaires** a en revanche été considérablement affectée par les mouvements en gestion, afin de financer les refus d'apurement et les frais financiers évoqués plus haut.

3.— Le programme 149 *Forêt*

- Doté en loi de finances initiale de 305,4 millions d'euros en AE et de 318,1 millions d'euros en CP, le programme a finalement reçu 296 millions d'euros en AE et 305 millions d'euros en CP, soit une minoration de respectivement 2,8 % et 4 %.

Les AE ont été consommées à hauteur de 98,3 % et les CP à près de 100 %.

• À la différence des programmes 154 et 227, **le programme 149 a surtout connu, en cours de gestion, des annulations :**

– le décret de transfert du 9 octobre 2008 a annulé 3,4 millions d’euros en AE et 4 millions d’euros en CP ;

– 5,3 millions d’euros en AE et 7,3 millions d’euros en CP ont été annulés par décrets d’avance ;

– la loi de finances rectificative a annulé 3 millions d’euros (AE=CP), en totalité sur l’action 3 *Amélioration de la gestion des forêts* qui, comme en 2007, est la plus affectée par les annulations.

Les ouvertures se limitent au report de 2007 vers 2008 de 2,8 millions d’euros en AE et de 1,3 million d’euros en CP, et à l’ouverture de 0,4 million d’euros par rattachement de fonds de concours.

Ces annulations ont été motivées, notamment, par la nécessité de financer le PPDR et les mesures de crise résultant de la FCO.

#### 4.– Le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture*

• Doté de 888,5 millions d’euros en AE et de 863,2 millions d’euros en CP, le programme a finalement reçu 928,5 millions d’euros en AE et 892,1 millions d’euros en CP, soit un accroissement de respectivement 4,5 % et 3,3 %.

Les AE ont été consommées à 98,5 % et les CP à 99,8 %.

• Les **principaux mouvements** intervenus en cours d’exercice sont les suivants :

– report de 2007 vers 2008 de 13,5 millions d’euros en AE et de 2,4 millions d’euros en CP ;

– transfert de 43,1 millions d’euros (AE=CP) de dépenses de personnel ;

– annulation, par décret d’avance, de 8,6 millions d’euros en AE et de 8,5 millions d’euros en CP.

• **Le programme 215 concentre, depuis 2008, l’ensemble des crédits de personnel de la mission.**

Le transfert correspond au remboursement, par le ministère de l’Écologie, de l’énergie, du développement durable et de l’aménagement du territoire, de 661 équivalents temps plein travaillé (ETPT) mis à disposition. Après intégration

de ces ETPT dans les effectifs du programme, il ressort que le plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale n'a pas été atteint, 402 ETPT n'ayant pas été consommés. Cette importante sous-consommation résulte pour l'essentiel du moindre recours aux vacances dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Des mesures de **fongibilité asymétrique** ont été prises par le responsable de programme, à hauteur de 3,8 millions d'euros.

• **La justification au premier euro pourrait être plus claire.** Comme dans le RAP 2007, les motifs de l'accroissement considérable des crédits de l'action 4 *Moyens communs* (+ 37,7 % en AE et + 44,8 %) en CP ne sont pas clairement indiqués. Ils résultent, comme lors de l'exercice 2007, du transfert de crédits pour remboursement des mises à disposition.

#### B.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

• Les **recettes** du CAS *DAR*, provenant de la perception de 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, se montaient à 102,5 millions d'euros en prévision. Elles ont finalement été de 106,3 millions d'euros. Cet accroissement s'explique essentiellement par une sous-estimation du niveau de collecte de la taxe, qui a par ailleurs été déplafonnée en 2008.

• Le compte a dégagé en fin d'exercice un **excédent de 8,4 millions d'euros**.

• **Le programme 775 Développement agricole et rural pluriannuel** finance le soutien apporté par le MAP aux structures chargées de conseil des agriculteurs.

Les 90,4 millions d'euros d'AE et les 98,4 millions d'euros de CP votés en loi de finances initiale ont été portés à respectivement 97,7 et 107,7 millions d'euros. La majoration des crédits résulte d'un report de 2007 vers 2008.

Les AE ont été consommées à 96,2 % et les CP à 83,8 %, certains dossiers n'ayant pu être pris en compte au titre de 2008. Les crédits non consommés ont été reportés vers 2009.

• **Le programme 776 Innovation et partenariat** assure le financement de l'appel à projets visant à mobiliser les acteurs du développement agricole et rural pour des actions de développement et de recherche appliquée.

La dotation initiale du programme (12,1 millions d'euros en AE=CP) a été majorée en gestion : les AE ont été portées à 20,5 millions d'euros et les CP à 25,5 millions d'euros, également par report depuis l'exercice 2007.

Les taux de consommation de cette dotation globale sont faibles : 47,3 % en AE et 32,5 % en CP. Les crédits non consommés ont été reportés sur 2009.

## II.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE

### A.- LA PERFORMANCE DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES EST LIMITÉE PAR LA NATURE DES DÉPENSES FINANÇÉES

Dans sa contribution au rapport de la commission des Finances sur les trois premières années d'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), le Rapporteur spécial a pointé un certain nombre de difficultés en matière de mesure de la performance, s'agissant essentiellement des programmes 154 et 227 :

- la collecte de l'information peut s'avérer problématique, le responsable de programme étant assez largement dépendant de données fournies par des organismes extérieurs au ministère, notamment les opérateurs ;

- les leviers d'action du responsable de programme sont assez limités, en raison de la nature des interventions du ministère, dont le résultat dépend de facteurs qu'il ne maîtrise pas ;

- la démarche de performance est soumise à des pressions contraires : d'un côté, la nécessité de mieux couvrir les crédits du programme ; de l'autre, le souci de ne pas multiplier les indicateurs.

#### 1.- Le programme 154

##### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 :	Concilier activités économiques et préservation des milieux
Indicateur 1.1 :	Part des surfaces contractualisées en Natura 2000 dans le total des surfaces contractualisées en mesures agro-environnementales
Indicateur 1.2 :	Part d'azote maîtrisée par rapport à l'azote maîtrisable
Indicateur 1.3 :	Contrôles menés dans le cadre de la politique commune des pêches
Objectif n° 2 :	Favoriser l'attractivité des territoires ruraux
Indicateur 2.1 :	Taux de renouvellement des chefs d'exploitation
Indicateur 2.2 :	Évolution comparée du nombre d'exploitations en zone défavorisée et hors zone défavorisée
Indicateur 2.3 :	Coût moyen de l'installation par hectare installé
Indicateur 2.4 :	Indice de concentration géographique des capacités de pêche
Indicateur 2.5 :	Nombre d'emplois dans la filière cheval
Objectif n° 3 :	Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 3.1 :	Coût de gestion des aides du second pilier
Indicateur 3.2 :	Taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre du second pilier de la politique agricole commune (PAC)

● Le nombre d'indicateurs rattachés à l'**objectif 1** a été réduit de 3 à 4, par l'agrégation en un seul indicateur (**1.3**) des données relatives aux contrôles menés

dans le cadre de la politique commune de la pêche. Si le nombre des contrôles est supérieur aux prévisions du PAP 2008, il serait souhaitable de réfléchir à une réorientation de l'indicateur, qui permettrait de mesurer l'efficacité des contrôles et non leur seul nombre. L'évolution favorable de l'objectif est servie par les bons résultats de l'**indicateur 1.1**, qui s'expliquent notamment par un meilleur ciblage des mesures agro-environnementales.

- L'**objectif 2** est assorti des cinq mêmes indicateurs que dans le RAP 2007. Les **indicateurs 2.1 et 2.2**, qui n'étaient alors pas renseignés, le sont désormais. Le taux de renouvellement des chefs d'exploitation (indicateur 2.1), qui doit être favorisé par les aides à l'installation, est de 30 %, soit conforme à l'objectif fixé. L'indicateur 2.2, dont la lecture n'est pas intuitive, traduit pourtant de bons résultats : en zones défavorisées, le nombre d'exploitations diminue moins vite qu'ailleurs. L'**indicateur 2.5** a été abandonné dans le PAP 2009 ; de fait, il était davantage un indicateur de contexte qu'un indicateur de performance.

- Les indicateurs rattachés à l'**objectif 3** sont en progrès. En effet, dans le RAP 2007, l'**indicateur 3.1** n'était pas renseigné ; en 2008, le coût de gestion des aides est en recul par rapport à l'exercice précédent (5,5 % du montant des aides versées contre 6,87 %). Le montant des pénalités financières pour refus d'apurement (**indicateur 3.2**) marque un recul plus net encore : 2,6 millions d'euros contre 8,7 millions d'euros.

## 2.- Le programme 227

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 :	Développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité
Indicateur 1.1 :	Part des surfaces cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (SAU)
Indicateur 1.2 :	Part des volumes commercialisés bénéficiant d'une indication géographique protégée (IGP), par type de production
Objectif n° 2 :	Renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs des filières agricoles et agroalimentaires
Indicateur 2.1 :	Évolution des regroupements d'organisation de producteurs
Indicateur 2.2 :	Taux de pénétration de l'assurance récolte
Objectif n° 3 :	Encourager la présence des entreprises françaises à l'international sur les marchés des produits, des techniques et des services dans les domaines agricole et alimentaire
Indicateur 3.1 :	Participation des entreprises françaises aux salons et missions organisés à l'international dans le cadre de démarches institutionnelles collectives
Objectif n° 4 :	Mettre en œuvre les politiques communautaires (premier pilier) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 4.1 :	Coût de gestion des aides du 1 <sup>er</sup> pilier
Indicateur 4.2 :	Respect du calendrier de versement des aides PAC aux exploitants (aides directes)
Indicateur 4.3 :	Délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles
Indicateur 4.4 :	Taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre du premier pilier de la politique agricole commune (PAC)

- Le commentaire des indicateurs rattachés à l'**objectif 1** n'est pas éclairant, dès lors que les résultats de l'**indicateur 1.1** sont provisoires et que les données nécessaires au renseignement de l'**indicateur 1.2** ne sont pas disponibles.

• Il en est malheureusement de même s’agissant de l’**indicateur 2.2**. La satisfaction de l’**objectif 2** se mesure donc au moyen du seul **indicateur 2.1**, dont les résultats montrent les effets positifs de l’action du ministère en faveur du regroupement des organisations de producteurs.

• Les résultats de l’**indicateur 3.1** montrent une progression globale de la présence des entreprises françaises dans les salons et missions organisés à l’international, à l’exception, regrettables, des PME. **Le Rapporteur spécial déplore fortement la suppression annoncée, pour le PAP 2010, de cet indicateur, alors que la promotion à l’international de la « ferme France » devrait être un axe majeur de la politique agricole.** Cela n’empêche pas d’envisager une amélioration de l’indicateur, afin qu’il mesure davantage l’efficacité que l’activité ; pourrait par exemple être envisagée la mesure du nombre d’entreprises ayant bénéficié du dispositif de soutien à l’export.

• S’agissant de l’**objectif 4**, il faut remarquer, outre les bons résultats obtenus pour les **indicateurs 4.1, 4.2 et 4.4**, l’allongement du délai moyen de mobilisation des aides d’urgence dans le cas des calamités agricoles (**indicateur 4.3**). Le RAP l’explique par « *la survenue d’un important gel au printemps dont l’impact sur certaines variétés n’a pu être évalué que beaucoup plus tard dans l’année, au moment de leur récolte* ».

### 3.– Le programme 149

#### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 :	Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois
Indicateur 1.1 :	Pourcentage de bois récolté par rapport à l’accroissement biologique annuel
Objectif n° 2 :	Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier
Indicateur 2.1 :	Part des forêts aménagées dans la surface forestière totale
Indicateur 2.2 :	Coût de gestion des forêts publiques
Objectif n° 3 :	Dynamiser la gestion des forêts privées
Indicateur 3.1 :	Part des surfaces forestières privées relevant d’un plan simple de gestion dans la surface théorique pouvant relever d’un tel plan
Objectif n° 4 :	Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt
Indicateur 4.1 :	Taux d’extinction des feux de forêt « naissants »

**L’analyse des résultats obtenus est limitée par la qualité des données figurant dans le RAP.** En effet, sur les cinq indicateurs que compte le programme, seuls deux sont renseignés de manière satisfaisante. Le résultat de l’**indicateur 1.1** n’est pas disponible, tandis que les données des **indicateurs 2.2 et 4.1** ne sont que provisoires.

#### 4.– Le programme 215

##### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 :	Développer une politique informatique optimisant les relations du ministère de l'Agriculture et de la pêche avec les usagers
Indicateur 1.1 :	Indice de pénétration des téléprocédures
Indicateur 1.2 :	Taux d'utilisation d'un identifiant unique simplifiant et sécurisant les relations avec les usagers
Objectif n° 2 :	Optimiser la formation et la gestion des ressources humaines
Indicateur 2.1 :	Évolution du coût de la journée stagiaire dans les programmes de formation continue (hors enseignement)
Indicateur 2.2 :	Nombre d'équivalents temps plein (ETP) affectés à la gestion du personnel rapporté au nombre d'agents gérés
Objectif n° 3 :	Optimiser la gestion des moyens de fonctionnement
Indicateur 3.1 :	Coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale
Indicateur 3.2 :	Dépense moyenne de fonctionnement courant par agent (hors loyers et charges immobilières)
Objectif n° 4 :	Mettre en œuvre les actions des services régionaux et départementaux de l'agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 4.1 :	Efficience des services régionaux et départementaux de l'agriculture et de la forêt

• Le MAP se fixe comme objectif le développement des relations informatiques avec les usagers, ce qui ne peut qu'être encouragé. Le taux de pénétration des téléprocédures (**indicateur 1.1**) progresse, de même que le taux d'utilisation d'un identifiant unique (**indicateur 1.2**). Il faut toutefois relever, s'agissant de ce dernier indicateur, que le résultat atteint en 2008 (49 %) reste éloigné de la cible fixée pour 2010 (68 %).

• Le principal indicateur relatif à la gestion des ressources humaines (**indicateur 2.2**) est en recul par rapport à 2007. Mais ce résultat est essentiellement lié à une réduction importante des effectifs gérés (– 1 555 équivalents temps plein).

• L'optimisation de la gestion des moyens de fonctionnement (**objectif 3**) passe par la réduction du coût de l'immobilier (**indicateur 3.1**). Ce coût, qui est déjà en baisse, devrait évoluer favorablement du fait du rassemblement sur deux sites des implantations parisiennes du ministère, projet auquel le Rapporteur spécial apporte son soutien.

• De la même manière, l'efficience des services déconcentrés (**indicateur 4.1**) devrait être encore accrue par la mise en place d'une nouvelle organisation, autour des nouvelles directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, et des nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

## B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DEMEURE EMBRYONNAIRE.

● Dans sa contribution au rapport de la commission des Finances sur les trois premières années d'application de la LOLF, le Rapporteur spécial conclut, s'agissant du CAS *DAR*, que « *la démarche de performance peine donc à s'imposer à une mission dont l'objet est de financer des actions réalisées par des partenaires extérieurs au ministère, et sur lesquels les responsables de programme n'ont pas d'emprise réelle* ».

Ce sentiment est partagé par la Cour des comptes qui, dans sa note d'exécution budgétaire relative au CAS *DAR* au titre de l'exercice 2008, constate « *que les objectifs et les indicateurs renvoient plus au fonctionnement des organismes et de l'administration qu'aux buts de la mission elle-même et qu'ils ne reflètent que très partiellement l'atteinte de ces buts* ».

● Le programme ***Développement agricole et rural pluriannuel*** compte un seul objectif : *Orienter les structures chargées du conseil vers l'adaptation des agriculteurs aux risques et opportunités d'un marché plus ouvert, vers les exigences du développement durable et vers les enjeux du développement territorial.*

Cet objectif compte désormais un seul indicateur : le nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable est en deçà de la prévision, mais près de deux fois plus élevé qu'en 2007 (153 774 exploitations contre 85 628). Cela résulte essentiellement d'une nouvelle méthode de calcul, et ne saurait en conséquence être regardé comme une progression spectaculaire.

● Le programme ***Innovation et partenariat*** compte également un seul objectif : *Développer et renforcer les partenariats entre les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et technique et les organismes de développement et de transfert de technologie, par la création d'unités mixtes technologiques (UMT) au service de l'innovation.*

Là encore, le nombre d'indicateurs a été ramené de deux à un seul. Il mesure les financements impliquant une UMT ou un réseau mixte technologique, rapportés aux financements du programme. La réalisation (72,4 %) est deux fois supérieure à la prévision réalisée mi-2008 (36 %).

\*

\* \*



*ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION*

**Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– PROGRAMME 167 <i>LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE</i> .....	46
A.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES .....	46
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	47
C.– LA PERFORMANCE .....	49
II.– PROGRAMME 169 <i>MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i> .....	49
A.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES .....	49
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	50
C.– LA PERFORMANCE .....	51
III.– PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATIONS DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE</i> .....	52

Le Rapporteur spécial se félicite de disposer pour la première de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes relative à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*. En guise d'introduction, il en reprendra donc les remarques en ce qui concerne la structure de la mission. La Cour estime en effet « *S'agissant des programmes 167 et 169, les structures administratives antérieures à la mise en œuvre de la LOLF perdurent, par-delà la nouvelle organisation budgétaire, entraînant un alourdissement des procédures dans de multiples domaines. Ainsi, les effets positifs de la globalisation sont-ils atténués par le fait que la nomenclature par destination ne reproduit pas les découpages administratifs préexistants, ce qui contraint à un double suivi en gestion, par action et par budget opérationnel de programme, ces deux périmètres ne coïncidant pas toujours.* »

**Le Rapporteur spécial souhaite donc qu'il soit mis un terme aux concessions faites à l'organisation administrative existant avant l'entrée en vigueur de la LOLF** et espère que pour les prochains exercices, la réorganisation du ministère permettra une meilleure efficacité dans la gestion budgétaire.

La consommation des crédits pour la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* s'est élevée à 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les prévisions de dépenses en loi de finances initiale étaient satisfaisantes.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	Évolution (2008/2007)	
<b>Autorisations d'engagement</b>	3 987	3 824	3 676	- 148	- 3,86 %
<b>Crédits de paiement</b>	3 960	3 829	3 683	- 146	- 3,80 %

Les dépenses de personnel (titre 2) se sont élevées à 218,8 millions d'euros pour rémunérer 4 556 ETPT, contre 4 838 en 2007.

### I.- PROGRAMME 167 LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

#### A.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES

S'agissant du programme 167, le Rapporteur spécial a déploré à plusieurs reprises la dispersion des crédits de mémoire entre l'action 2 *Politique de la mémoire* du programme *Liens entre la Nation et son armée* et l'action 3 *Entretien des lieux de mémoire* du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*. Les crédits inscrits sur ces deux actions sont

respectivement consommés par la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et la direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociales (DSPRS).

Ces constatations illustrent les remarques de la Cour des comptes qui estime qu'« *il ne peut être exclu que l'inadéquation entre la nomenclature par destination et les découpages administratifs du programme 167 rende plus difficile l'accès aux opérations de dépenses prises individuellement. La qualité du suivi budgétaire est susceptible d'en être altérée.* »

## B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

L'exécution budgétaire est très satisfaisante puisque 98,3 % des autorisations d'engagement et 98 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale ont été consommés. Le programme 167 a fait l'objet en cours d'exercice d'annulations de crédits s'élevant à 1 million d'euros en autorisations d'engagement et à 3,4 millions d'euros en crédits de paiement.

On constate une consommation en baisse comme en atteste le tableau suivant :

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	Évolution (2008/2007)	
<b>Autorisations d'engagement</b>	289,17	271,07	251,23	- 19,84	- 7,32 %
<b>Crédits de paiement</b>	278,20	265,49	252,64	- 12,85	- 4,84 %

Le programme 167 bénéficie d'un soutien d'environ 36,9 millions d'euros en provenance du programme 212 *Soutien à la politique de la défense*. Les dépenses complètes s'élèvent ainsi à 297,04 millions d'euros.

La baisse des dépenses de personnel s'est poursuivie :

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2)

	2006	2007	2008
En millions d'euros	186,74	164,43	161,60
En ETPT	3 858	3 524	3 291

Entre 2007 et 2008, les dépenses de personnel sont en baisse de 2,83 millions d'euros soit 1,72 %. Cette évolution s'explique par le transfert en 2007 au programme 212 *Soutien à la politique de la défense* des rémunérations des agents de la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) concourant à l'action 2 *Politique de la mémoire*, comme le transfert à l'ECPAD de 110 agents civils précédemment imputés sur l'action 4 *Communication*.

Les dépenses de fonctionnement sont en baisse sensible : elles passent de 96,63 millions d'euros en crédits de paiement en 2007 à 77,05 millions d'euros en 2008. Cette diminution s'explique en partie par la dotation en fonds propres de 13,7 millions d'euros qui avait été opérée en 2007 au profit du musée de l'armée et du musée de l'air et de l'espace.

Les crédits consommés pour l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la défense* (JAPD) s'élèvent à 146,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 152,5 millions d'euros crédits de paiement, soit environ 60 % des crédits consommés par le programme. Les dépenses de fonctionnement afférentes à cette action continuent de diminuer (de près de 9 % en autorisations d'engagement) grâce notamment à une politique volontariste de baisse des coûts grâce à des mesures de rationalisation.

S'agissant des crédits inscrits sur l'action 2 *Politique de la mémoire*, deux observations peuvent être faites. Tout d'abord, la dotation en capital de 3 millions d'euros destinés à la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc qui était inscrite sur cette action, a été versée à l'ONAC en ressource affectée dans l'attente de la création de cette fondation. Le Rapporteur spécial rejoint la Cour des comptes pour laquelle « *cette procédure s'apparente à une débudgétisation, contraire au principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 6 de la LOLF.* » La deuxième observation concerne les dépenses de fonctionnement, qui ont été largement supérieures à celles prévues en loi de finances initiale, en raison des célébrations du 90<sup>ème</sup> anniversaire de l'armistice de 1918. Des moyens techniques plus importants que prévu ont été mis en œuvre afin de répondre à la volonté du Président de la République de moderniser le cérémonial et lui donner une plus grande visibilité. Le coût initialement prévu de 0,7 million d'euros dans le projet annuel de performances pour 2008 a été augmenté de 0,558 million d'euros en cours d'année.

S'agissant de la **fongibilité des crédits**, on note qu'elle a été utilisée au profit du BOP DMPA afin de soutenir l'effort d'investissement important prévu jusqu'en 2009 dans le cadre du plan global de modernisation dénommée « ATHÉNA » qui permet de mener à terme plusieurs projets, notamment la construction de l'historial Charles de Gaulle.

En 2008, le même BOP a également bénéficié de crédits supplémentaires prélevés sur l'action 4 *Communication* afin de compenser l'expérience de gratuité de l'entrée des musées de l'air et de l'espace (330 000 euros) et de la marine (30 000 euros).

Il n'y a pas eu de recours en 2008 à la fongibilité asymétrique.

## C.– LA PERFORMANCE

Les indicateurs de performance relatifs à la journée d'appel et de préparation à la défense ne sont pas complètement adaptés à la stratégie du programme. Il conviendra, comme cela semble prévu pour le projet annuel de performances 2010, d'adapter le dispositif afin de mesurer l'impact sur l'image de la défense et des armées.

Le taux de satisfaction des usagers (89 %) se stabilise à un taux très élevé pour lequel on peut admettre un infléchissement de très faible importance.

Le coût moyen par participant à la JAPD, soit 180 euros, reste en dessous de la fourchette prévue, qui elle-même était en dessous de la réalisation 2007. Pour 2010, la cible est de maintenir cet indicateur en dessous de 200 euros. Il est prévu que le résultat se détériore durant la période de mise en place de la nouvelle organisation de la DSN.

**Le Rapporteur spécial souhaiterait savoir rapidement dans quelle proportion seront réajustées les valeurs cibles après la mise en œuvre des réformes.**

S'agissant des trois autres objectifs fixés au programme, *Faciliter l'accès aux archives de la défense, Accroître l'autofinancement des musées, Optimiser la diffusion des vecteurs de communication*, les résultats des indicateurs sont à peu près conformes aux prévisions du projet annuel de performances pour 2008.

## II.– PROGRAMME 169 MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

### A.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Les crédits budgétaires du programme 169 sont complétés par des dépenses fiscales.

Les dépenses fiscales rattachées à ce programme sont au nombre de cinq et leur montant est évalué pour 2008 à 490 millions d'euros (480 millions d'euros dans le rapport annuel de performances pour 2007). **Cependant, le Rapporteur spécial souhaiterait que deux d'entre elles, consistant en des réductions sur les droits d'enregistrement et de timbre, fassent l'objet d'une évaluation chiffrée.** Les trois autres dépenses fiscales concernent l'impôt sur le revenu dont ne bénéficient que les assujettis à cet impôt. Le nombre de bénéficiaires n'est pas déterminé sauf en ce qui concerne les bénéficiaires de la demi-part supplémentaire (contribuables de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant), soit 390 000.

**Le Rapporteur spécial souhaiterait donc également que soit connu le nombre de bénéficiaires de chacune des dépenses fiscales.**

## B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

On constate la qualité de la prévision globale et du pilotage budgétaires puisque 97,9 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale sur ce programme ont été consommés.

L'optimisation de l'utilisation des crédits a été possible grâce à l'exercice de la fongibilité des crédits, alors que les dotations prévues en loi de finances initiale de certaines sous actions étaient insuffisantes (action 2.22 *Remboursement des réductions de transport accordées aux invalides*, action 3.31 *Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre*) et d'autres excédentaires (action 2.20 *Soins médicaux gratuits et suivi sanitaire des anciens militaires*, action 2.21 *Appareillage des mutilés*, action 3.30 *Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine*).

**Les dépenses continuent à diminuer mais à un rythme moindre que celui des effectifs du monde combattant.**

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	Évolution (2008/2007)	
<b>Autorisations d'engagement</b>	3 371,64	3 413,11	3 290,93	- 122,18	-3,58 %
<b>Crédits de paiement</b>	3 364,94	3 418,59	3 291,59	- 127,00	-3,72 %

Le programme 169 bénéficie d'un soutien d'environ 4,48 millions d'euros en provenance du programme 212 *Soutien à la politique de la défense* et accorde un soutien de l'ordre de 200 000 euros au programme 158. Les dépenses complètes s'élèvent ainsi à 3 296,07 millions d'euros.

Les dépenses de personnels et de fonctionnement représentent 3 % des crédits.

Les dépenses de personnel, soit 55,22 millions d'euros, ont rémunéré 1 233 ETPT. Il convient cependant de rajouter les 1 789 ETP rémunérés par les opérateurs. Il n'y a pas eu de recours à la fongibilité asymétrique.

97 % des dépenses de ce programme correspondent donc au versement de prestations, subventions et aides diverses en faveur du monde combattant.

Le nombre de bénéficiaires est en diminution de 5,5 % en ce qui concerne les pensions d'invalidité et de 2,9 % en ce qui concerne la retraite du combattant.

Le coût unitaire moyen de la retraite du combattant est passé à 524 euros contre 501 euros au 31 décembre 2007, en augmentation de 5 %. Cette progression est la conséquence de la mesure de revalorisation de deux points de la retraite du combattant au 1<sup>er</sup> juillet 2008 et de l'application du rapport constant pour la valeur du point PMI.

L'effectif des bénéficiaires de soins médicaux gratuits recule également de 3,7 %. Pour la première fois, le nombre de bénéficiaires de la majoration des rentes mutualistes est également en baisse (- 0,46 %), mais le coût unitaire a progressé de 3,6 % traduisant l'impact en 2008 de l'augmentation du plafond majorable de 122,5 à 125 points d'indice PMI intervenu en 2007.

### C.- LA PERFORMANCE

Les objectifs et indicateurs retenus constituent un dispositif actuellement adapté pour apprécier la performance de ce programme.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé le 12 décembre 2007 de faire de l'ONAC le guichet unique au niveau départemental, ce qui se traduira par des changements importants de la gestion du programme au cours des prochains exercices, jusqu'en 2012. Le contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013 de l'ONAC qui prévoit huit objectifs devrait renforcer la mesure de la performance.

Le Rapporteur spécial est conscient que la période de transition, durant laquelle les transferts d'activité vont être opérés, va engendrer des difficultés particulières qui auront certainement des conséquences négatives sur la performance à court terme.

Néanmoins, les indicateurs font clairement apparaître l'inadaptation des effectifs à la baisse d'activité et justifient à eux seuls les réformes engagées, comme le résume le tableau suivant :

<b>Indicateur</b>	<b>Prévision PAP 2008</b>	<b>2008 réalisation</b>
Nombre moyen de dossiers de pensions traités par agent	10	96
Nombre moyen de dossiers de retraite du combattant traités par agent	5 400	1 527
Nombre de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent	18 000	13 178
Nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent (ONAC) <sup>(1)</sup>	1 263	532

*(1) Cet indicateur ne prend pas en compte les cartes et titres rejetés ni l'activité liée aux mesures prises en faveur des harkis. Il a donc été refondu pour le PAP 2010*

La plupart des objectifs fixés en matière d'efficacité ne sont pas atteints. Toutefois, le *délai moyen de traitement d'un dossier de pension* est passé de 470 jours en 2006 et 430 jours en 2007 à 342 jours en 2008. Les mesures mises en œuvre qui avaient été préconisées à la suite de l'audit de modernisation, ont produit des résultats supérieurs à ceux attendus.

Par ailleurs, comme l'a souvent déploré le Rapporteur spécial, **les objectifs fixés ne sont pas toujours suffisamment ambitieux**. Ainsi, en ce qui concerne l'ONAC, le *coût moyen (RCS et fonctionnement) par acte de solidarité* est de 166 euros en 2008, contre 171 en 2007 alors que l'objectif fixé se situait à 190 euros.

### **III.- PROGRAMME 158 INDEMNISATIONS DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE**

Comme pour l'exercice 2007, la loi de finances initiale a correctement anticipé le montant des crédits nécessaires à l'exécution du programme 158. Les dépenses sont en baisse par rapport à 2007 :

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

*(en millions d'euros)*

	2006	2007	2008	Évolution (2008/2007)	
autorisations d'engagement	326,47	139,85	134,25	-5,59	-4,00 %
crédits de paiement	317,00	144,64	138,90	-5,74	-3,97 %

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 136 millions d'euros.

Le délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliation après l'émission de la recommandation est passé de 5,3 mois en 2007 à 4,5 mois en 2008 pour les résidents français. De même, il diminue pour les non-résidents, passant de 6 à 5,5 mois.

## **CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT**

### **Commentaire de M. Pierre BOURGUIGNON, Rapporteur spécial**

#### **SOMMAIRE**

	Pages
I.– PROGRAMME <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i> .....	55
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE .....	55
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2008.....	55
1.– Des dépenses de personnel prépondérantes et contraintes .....	56
2.– Des dépenses de fonctionnement supérieures au plafond .....	56
C.– UNE CONFIRMATION DES BONS RESULTATS.....	56
1.– La réduction des délais de jugements se poursuit .....	56
2.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient.....	57
3.– l'amélioration de la productivité continue.....	57
4.– Le travail consultatif ne pâtit pas de l'augmentation du contentieux .....	57
II.– PROGRAMME <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i> .....	58
A.– OBSERVATION DE MÉTHODE .....	58
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2008.....	58
C.– UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DES RESULTATS.....	58
1.– Une augmentation de son activité à coûts maîtrisés .....	58
2.– Une meilleure communication .....	59
III.– PROGRAMME <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i> .....	59
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE .....	59
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2008.....	59
1.– Des dépenses de personnel, reflet de l'autonomie de gestion .....	59

2.– Une forte progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	60
<i>a) Dépenses de fonctionnement</i> .....	60
<i>b) Dépenses d'investissement</i> .....	60
<i>c) L'utilisation du mécanisme de fongibilité asymétrique et de la réserve parlementaire</i> .....	60
C.– DES RÉSULTATS SATISFAISANTS .....	61
1.– Des résultats satisfaisants obtenus à la fois dans le contrôle de régularité et de qualité.....	61
2.– Une clarification souhaitable des indicateurs .....	61

490,77 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été dépensés en 2008 sur la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour un total de crédits de paiements ouverts de 500,27 millions d'euros, y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

Dans les trois programmes, on constate une sous-consommation des crédits ouverts, qui concerne tous les titres.

Cette sous-consommation porte majoritairement sur les crédits de personnel, figurant au titre 2. Comme l'année précédente, cette remarque s'applique particulièrement au programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* : sur 158,90 millions d'euros de CP, hors FDC et ADP au titre des dépenses de personnel ouverts en 2008, 154,60 millions d'euros ont été consommés hors FDC et ADP.

Néanmoins les crédits consommés du titre 3 du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* soit 38,81 millions d'euros de CP, hors FDC et ADP, dépassent largement les crédits ouverts qui étaient fixés à 35,65 millions d'euros de CP, hors FDC et ADP, de même que ceux du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, soit 27,82 millions d'euros de CP hors FDC et ADP, sont légèrement supérieurs au crédit ouvert, soit 26,25 millions d'euros hors FDC et ADP.

Le Rapporteur spécial rappelle que les dépenses de personnel sont prépondérantes dans les trois programmes.

## **I.- PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

### **A.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE**

La présentation du bilan stratégique du programme n° 165 répond parfaitement à l'esprit du rapport annuel de performances (RAP).

Le Rapporteur spécial rappelle que le Conseil d'État a omis de mentionner dans le bilan stratégique les points de performance à améliorer.

### **B.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2008**

Sur 266,19 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ouverts, y compris FDC et ADP, 263,54 millions d'euros ont été consommés.

La fonction juridictionnelle assurée par les tribunaux administratifs concentre presque la moitié des crédits de paiements consommés et 46,6 % des autorisations d'engagement (AE).

#### 1.– Des dépenses de personnel prépondérantes et contraintes

215,02 millions d'euros de CP y compris FDC et ADP ont été consommés sur le titre 2. Sur les 2 958 ETPT prévus par le projet annuel de performances (PAP) 2008, 2 927 ETPT ont été consommés, soit une différence de 31 ETPT, écart similaire à 2007 (30 ETPT de différence). La vacance d'emplois est liée à un nombre exceptionnel de mises en détachement de magistrats administratifs.

#### 2.– Des dépenses de fonctionnement supérieures au plafond

38,81 millions d'euros de CP y compris FDC et ADP ont été consommés sur le titre 3 et dépassent le crédit ouvert, soit 35,87 millions d'euros y compris FDC et ADP de presque trois millions d'euros supplémentaires.

Selon le Conseil d'État, cette hausse résulte de deux facteurs : une mauvaise imputation sur ce titre de dépenses d'investissement et la mise en œuvre de travaux d'entretien qui n'étaient pas prévus dans les tribunaux administratifs.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial déplore que les frais de justice, dont le coût moyen est désormais de 34,30 euros, soient en augmentation par rapport à 2007 (33,50 euros). Ce point avait fait l'objet de remarques dans les rapports précédents. **Le Rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution de ces dépenses qui devraient diminuer, notamment avec la mise en place des téléprocédures.**

Le Conseil d'État n'a pas eu recours au mécanisme de fongibilité asymétrique.

Des crédits ouverts dans le cadre de la réserve parlementaire, à hauteur de 300 000 euros, ont permis des travaux de rénovation au sein du Conseil d'État.

### C.– UNE CONFIRMATION DES BONS RÉSULTATS

**Les deux objectifs principaux du programme *Réduire les délais de jugement et Assurer l'efficacité du travail consultatif* ont été atteints et le Rapporteur spécial s'en félicite.**

Selon la direction du Budget et le document *La performance des politiques publiques en 2008*, 60 % des objectifs ont été atteints et 30 % présentent une amélioration significative.

#### 1.– La réduction des délais de jugements se poursuit

Les trois niveaux de juridictions ont réussi à atteindre ou à approcher les objectifs de l'indicateur *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* du PAP 2008. Ces résultats sont particulièrement encourageants car ils s'inscrivent dans une tendance à la diminution progressive des délais de jugements depuis 2006.

Les résultats de l'indicateur *Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans* sont très contrastés.

Les tribunaux administratifs n'ont pu atteindre la cible fixée dans le PAP 2008 et ne progressent plus, à la différence de l'année précédente. Les explications fournies par le programme font état de la part grandissante du contentieux de l'urgence.

Quant aux cours administratives d'appel, les résultats y sont très satisfaisants et la diminution de leur stock est frappante, le taux d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans est passé de 20 % en 2006 à 6,3 % en 2008, chiffre très inférieur à l'objectif du PAP 2008 soit 13 %.

Les objectifs de l'indicateur *Juridictions où le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est supérieur à 2 ans* ont été atteints et il sera donc supprimé.

#### 2.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient

Les taux d'annulation des décisions rendues par une juridiction de niveau inférieur sont en deçà des prévisions du PAP 2008, sauf pour l'annulation par le Conseil d'État des jugements rendus par les tribunaux administratifs.

#### 3.– l'amélioration de la productivité continue

**Le Rapporteur spécial tient à saluer les efforts de productivité dont ont fait preuve les membres du Conseil d'État, les magistrats et les agents de greffe.** Les objectifs fixés par les cibles sont atteints ou dépassés. Les chiffres illustrent surtout une amélioration continue, ainsi au sein des tribunaux administratifs, le nombre d'affaires réglées par les magistrats est passé de 258 en 2006 à 275 en 2008 et le nombre d'affaires réglées par les agents de greffe est passé de 179 en 2006 à 185 en 2008.

#### 4.– Le travail consultatif ne pâtit pas de l'augmentation du contentieux

77 % des lois et ordonnances et 68 % des décrets sont examinés en moins de deux mois selon l'indicateur *Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'État*. Ce chiffre s'est fortement amélioré pour l'examen des décrets par rapport à 2006 dont 44 % étaient examinés en moins de deux mois.

## II.– PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

### A.– OBSERVATION DE MÉTHODE

La présentation du bilan stratégique du programme n° 126 répond à l'esprit du RAP. Le programme analyse les difficultés rencontrées pour élaborer des indicateurs pertinents et s'interroge sur les évolutions futures induites par la réforme constitutionnelle.

### B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2008

En 2008, sur 36,30 millions d'euros en CP ouverts, y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), 35,89 millions d'euros ont été consommés.

82 % des dépenses relèvent du titre 2, soit 29,40 millions d'euros et reste des dépenses contraintes. Selon l'application budgétaire et comptable spécifique du Conseil économique social et environnemental, elles sont estimées à 28,57 millions d'euros.

**Le Rapporteur spécial continue de déplorer cet écart entre les données comptables qui nuit à une observation rigoureuse des comptes.**

### C.– UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DES RÉSULTATS

Selon la direction du Budget et le document *La performance des politiques publiques en 2008*, 50 % des objectifs ont été atteints et 25 % présentent une amélioration significative.

#### 1.– Une augmentation de son activité à coûts maîtrisés

Le nombre d'avis produits sur auto saisine (21) dépasse la cible fixée dans le PAP 2008 (15) alors même que le délai d'émission diminue. Le délai moyen d'émission des avis sur auto saisine qui s'établissait à 374 jours en 2006, est de 245 jours en 2008.

Les colloques organisés par le CESE ou en partenariat sont en nette augmentation, passant de 7 en 2007 à 12 en 2008 même si le résultat est en deçà de la cible fixée dans le PAP 2008, soit 16.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement par membre sont maîtrisées et diminuent depuis 2006, passant de 21 293 euros par membre en 2006 à 18 857 euros en 2008.

## 2.– Une meilleure communication

Le Conseil a su améliorer la visibilité de ses travaux.

Les prévisions du PAP 2008 de l'indicateur *Diffusion des avis du CES et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux* ont été largement dépassées, que ce soit pour le nombre d'avis téléchargés ou le nombre d'abonnés à la lettre d'information sur internet.

Le travail d'expertise auprès des pays étrangers reste stable. Une vingtaine de délégations étrangères ont été reçues comme les années précédentes.

### **III.– PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES**

#### A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE

De nouveau la Cour des comptes dans son bilan stratégique constate la difficulté à évaluer des activités de conseil par des indicateurs : « *La définition d'indicateurs pertinents s'avère complexe* ».

La Cour des comptes a omis de mentionner dans le bilan stratégique les points de performance à améliorer.

#### B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2008

Sur 197,77 millions d'euros de CP ouverts y compris FDC et ADP, 191,33 millions d'euros ont été consommés. Cet écart relève majoritairement des crédits non consommés sur le titre 2.

L'action *Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique* concentre 46,03 % des AE consommées.

##### 1.– Des dépenses de personnel, reflet de l'autonomie de gestion

Sur 159,90 millions d'euros de CP ouverts y compris FDC et ADP, 154,60 millions d'euros de CP ont été consommés en 2008. Elles représentent 80 % des dépenses totales.

Les dépenses de personnel sont en nette progression par rapport à 2007 et traduisent la mise en place de l'autonomie de gestion voulue par la Cour : recrutement de corps communs spécifiques, processus de requalification des emplois.

Sur les 1 840 ETPT prévus par le PAP 2008, 1 786 ETPT ont été consommés, soit une différence de 54 ETPT en raison de vacances d'emploi. Cet écart est en nette diminution par rapport au RAP 2007 qui faisait apparaître une différence de 80 ETPT.

**Le Rapporteur spécial déplore de nouveau ce dernier point qui est un constat récurrent d'autant plus que les chambres régionales sont de plus en plus sollicitées dans des missions d'expertise.**

2.– Une forte progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement

*a) Dépenses de fonctionnement*

Sur 27,89 millions d'euros de CP ouverts y compris FDC et ADP, 27,82 millions d'euros de CP ont été consommés en 2008.

Par ailleurs, on constate une progression de ces dépenses qui étaient de 23,05 millions d'euros y compris FDC et ADP en 2007.

Une des raisons est le **recrutement d'experts**, par le biais de marchés d'expertise chargés d'assister la Cour dans sa nouvelle mission de certification des comptes de l'État. Le coût total est estimé à 1,51 million d'euros en CP.

**Le Rapporteur spécial tient à souligner ce coût non négligeable.**

*b) Dépenses d'investissement*

Sur 10 millions d'euros de CP ouverts y compris FDC et ADP, 8,89 millions d'euros de CP ont été consommés en 2008.

Les travaux de rénovation de la Tour des archives, la mise en conformité de plusieurs chambres régionales des comptes et des investissements informatiques comme la mise en œuvre d'une plateforme de dématérialisation des comptes expliquent cette forte progression.

*c) L'utilisation du mécanisme de fongibilité asymétrique et de la réserve parlementaire*

La Cour des comptes n'a pas eu recours au mécanisme de fongibilité asymétrique.

Quant à la réserve parlementaire, pour 0,55 million d'euros, elle a permis d'améliorer les conditions d'accès de la Cour et des chambres régionales des comptes aux personnes à mobilité réduite et à clôturer des opérations liées à la commémoration du bicentenaire de la Cour des comptes.

## C.– DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

Selon la direction du Budget et le document *La performance des politiques publiques en 2008*, 43 % des objectifs ont été atteints et 14 % présentent une amélioration significative. **Le Rapporteur spécial tient à souligner que 29 % d'indicateurs non renseignés correspondent à un changement d'indicateur et nuancent de ce fait les résultats.**

### 1.– Des résultats satisfaisants obtenus à la fois dans le contrôle de régularité et de qualité

L'activité de contrôle de la régularité des comptes publics est très satisfaisante.

Les résultats de l'indicateur *Proportion de la masse financière jugée ou certifiée* sont supérieurs aux objectifs. 18,6 % de la masse financière a été jugée pour l'État pour une cible comprise entre 15 et 25 % alors même que la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale n'y est pas incluse.

Ce taux est par ailleurs en constante progression : en 2006, la proportion de la masse financière jugée ou certifiée pour l'État était de 10 %.

L'autre volet des missions des juridictions financières, le contrôle de qualité de la gestion publique, affiche également de bons résultats.

Les résultats obtenus par l'indicateur *Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières*, soit 24 % pour la Cour et 16,8 % pour les chambres régionales des comptes respectent les cibles fixées par le PAP 2008 et progressent par rapport à 2006.

### 2.– Une clarification souhaitable des indicateurs

Les rapports réalisés sur saisines parlementaires au titre de l'article 58-2° de la LOLF sont comptabilisés dans l'objectif n° 2, *Contribuer à la performance de la gestion publique*. Une partie d'entre eux, soit la proportion des travaux réalisés au titre de l'article 58-2° dans les délais impartis, reste néanmoins comptabilisée dans l'objectif n° 3 *S'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité* à l'aide de l'indicateur *Réalisation des travaux dans les délais*.

### **Le Rapporteur spécial suivra avec intérêt cette clarification.**

Par ailleurs, les résultats de l'indicateur *Masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés*, pour la Cour sont incomplets, sans doute en raison de sa suppression à compter du PAP 2009.



***CULTURE : CRÉATION, TRANSMISSION DES SAVOIRS ET  
DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ;  
COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE : CINÉMA, AUDIOVISUEL ET  
EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE***

**Commentaire de M. Richard DELL’AGNOLA, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	65
A.– LE PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i> .....	65
B.– LE PROGRAMME 224 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA         CULTURE</i> .....	67
C.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION         RADIOPHONIQUE LOCALE</i> .....	68
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2008 .....	70
A.– LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA <i>CRÉATION</i> .....	70
1.– Objectif n° 1 <i>Inciter à l’innovation et à la diversité de la création</i> : des réalisations en demi-teinte.....	70
2.– Objectif n° 2 <i>Donner des bases économiques et professionnelles solides à la             création</i> : des résultats contrastés .....	70
3.– Objectif n° 3 <i>Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels</i> : une légère dégradation des résultats .....	71
4.– Objectif n° 4 <i>Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en             France et à l’étranger</i> : une appréciation tronquée des réalisations.....	72
B.– LES CRÉDITS RELATIFS À LA <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS</i> .....	72
1.– Objectif n° 1 <i>Améliorer l’insertion professionnelle des diplômés de l’enseignement             supérieur Culture</i> : une performance impossible à évaluer .....	72
2.– Objectif n° 2 <i>Favoriser l’accès des enfants et des jeunes d’âge scolaire à             l’éducation artistique et culturelle</i> : des réalisations conformes aux prévisions.....	72
3.– Objectif n° 3 <i>Favoriser un accès équitable à la culture</i> : des résultats positifs .....	73

4.– Objectif n° 4 <i>Promouvoir le dialogue interculturel et les échanges culturels au sein de l'espace européen et international</i> : un indicateur inadapté ?.....	73
5.– Objectif n°5 <i>Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien</i> : les conséquences des non-remplacements d'agents .....	73
C.– LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE .....	74
1.– Le programme 711 <i>Industries cinématographiques</i> .....	74
2.– Le programme 712 <i>Industries audiovisuelles</i> .....	75
3.– Le programme 713 <i>Soutien à l'expression radiophonique locale</i> .....	75

## I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### A.- LE PROGRAMME 131 CRÉATION

Le taux de consommation des crédits du programme 131 *Création* – soit le rapport entre les crédits consommés et le total des crédits ouverts – est proche de 100 % en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), atteignant respectivement 98,9 % et 99,9 %. Ainsi que le relève la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, un tel niveau de dépenses confirme les tensions qui caractérisent le programme depuis de nombreuses années. Une même appréciation peut d'ailleurs être portée quant à l'exécution budgétaire du programme 224 (*infra*).

#### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131

Programme / Action prévision LFI (y compris FDC et ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2007	2008	2007	2008
<b>Programme 131</b>	792 513 421 <b>788 954 147</b>	798 831 994 <b>804 425 462</b>	799 395 630 <b>794 787 493</b>	801 539 994 <b>811 130 302</b>
Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	641 057 284 <b>638 950 101</b>	646 642 776 <b>651 337 557</b>	648 751 928 <b>643 400 369</b>	649 427 776 <b>655 090 992</b>
Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	81 139 597 <b>79 523 530</b>	86 984 583 <b>87 571 934</b>	80 437 540 <b>78 282 536</b>	86 107 583 <b>89 410 826</b>
Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture	33 746 088 <b>31 261 576</b>	31 989 070 <b>28 941 603</b>	33 585 521 <b>33 772 093</b>	32 789 070 <b>29 616 791</b>
Économie des professions et des industries culturelles	36 570 452 <b>39 218 940</b>	33 215 565 <b>36 574 368</b>	36 620 641 <b>39 332 495</b>	33 215 565 <b>37 011 693</b>

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : RAP 2008

En effet, le niveau des reports d'un exercice sur l'autre reste faible, le programme *Création* bénéficiant en outre, depuis deux ans, d'un dégel complet de la réserve de précaution (hors crédits de titre 2), appliquée en début d'année. Le rapport annuel de performances (RAP) le confirme, la levée intégrale en début de gestion de la réserve « *a pu limiter la contrainte qui pesait sur les crédits d'intervention dans les domaines du spectacle vivant, des arts plastiques, du livre et du cinéma tant en administration centrale que dans les services déconcentrés* ».

Notons par ailleurs que les mouvements de fongibilité entre les BOP du programme restent modestes. Ils se seront certes élevés à 51,14 millions d'euros en 2008, mais les crédits correspondants provenaient tous de la réserve de précaution libérée en début d'année et restée sans affectation. De fait, ces mouvements ne témoignent d'aucune réelle mesure de fongibilité et n'ont pas été de nature à modifier la programmation budgétaire initiale.

(1) Cour des comptes, note sur l'exécution budgétaire 2008 de la mission Culture et note d'analyse du programme *Création*, mai 2009.

Le programme *Création*, à l'image de l'ensemble de la mission *Culture*, reste très dépendant de ses opérateurs quant à l'exécution des crédits qui lui sont affectés. Ainsi, **les subventions pour charges de service public destinées à ses 16 opérateurs nationaux représentent 34 % des dépenses hors titre 2**. Or la rigidité des crédits *Création* résulte en partie du poids de ces opérateurs, leur masse salariale étant largement financée par les subventions pour charges de service public, contrairement à la plupart des musées du programme *Patrimoines* ou des écoles du programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. De fait, si le développement des ressources propres des institutions patrimoniales – qui permet un certain desserrement des contraintes budgétaires – est un objectif clair et un axe majeur du ministère en direction du programme *Patrimoines* <sup>(1)</sup>, une telle préoccupation demeure étrangère au programme *Création*.

Atteignant 120 millions d'euros, le montant des dépenses fiscales rattachées au programme enregistre une diminution de 3 millions d'euros par rapport à l'année 2007. On note par ailleurs un écart substantiel entre le chiffre initial du crédit d'impôt pour la production phonographique – 10 millions d'euros – et le chiffre actualisé à 1 million d'euro.

Le Rapporteur spécial tient enfin à souligner que le plafond d'emplois du programme a été dépassé, celui-ci faisant état de 1 058 ETPT en exécution contre 1 024 prévus en LFI. Ce dépassement de 34 emplois est principalement concentré sur l'action n° 3 *Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture*, qui enregistre un écart de + 26 emplois (276 contre 250 prévus), lesquels ont vraisemblablement bénéficié à la Bibliothèque publique d'information puisque celle-ci représente quelque 220 emplois sur les 250 de l'action précitée.

---

(1) Objectif n° 3, indicateur 3.3 Taux des ressources propres des institutions patrimoniales.

## B.- LE PROGRAMME 224 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Le taux de consommation du programme 224 atteint 95,4 % en AE, celui des CP étant proche de 100 %, à 99,6 %.

### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 224

Programme / Action prévision LFI (y compris FDC et ADP) <b>Consommation</b>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2007	2008	2007	2008
<b>Programme 224</b>	846 936 930 <b>804 058 529</b>	823 296 320 <b>810 176 680</b>	858 506 059 <b>826 233 534</b>	833 396 673 <b>823 860 534</b>
Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	328 961 279 <b>312 714 542</b>	325 153 769 <b>310 396 014</b>	331 210 390 <b>321 429 181</b>	329 907 769 <b>321 979 845</b>
Soutien à l'éducation artistique et culturelle	30 472 065 <b>32 076 690</b>	32 090 184 <b>33 866 174</b>	30 472 065 <b>32 168 745</b>	32 090 184 <b>32 920 475</b>
Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	32 611 167 32 343 533	30 660 000 <b>29 309 117</b>	34 343 167 40 662 815	32 201 353 <b>31 523 754</b>
Actions spécifiques en faveur de l'accès à la culture (libellé modifié)	44 386 559 <b>42 527 201</b>	59 444 864 <b>57 015 385</b>	43 212 559 <b>42 315 431</b>	60 234 864 <b>60 233 136</b>
Politiques territoriales (ancien)	21 260 342 <b>18 521 279</b>		25 919 144 <b>22 138 584</b>	
Action culturelle internationale	21 263 677 <b>22 044 389</b>	20 014 867 <b>21 535 672</b>	21 263 677 <b>22 049 832</b>	20 014 867 <b>21 528 475</b>
Fonctions de soutien du ministère	367 981 841 <b>343 830 895</b>	355 932 636 <b>358 054 318</b>	372 085 057 <b>345 468 946</b>	358 947 636 <b>355 674 849</b>

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produit

Source : RAP 2008

Les crédits initiaux hors dépenses de personnel – soit environ 460 millions d'euros en AE et 470 millions d'euros en CP – ont été diminués du montant de la réserve de précaution, laquelle s'élevait à 19,23 millions d'euros en AE et 19,84 millions d'euros en CP. Des mouvements sont toutefois intervenus en gestion, notamment le dégel partiel de la réserve au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur culture et de l'éducation artistique et culturelle à hauteur de 7 millions d'euros en AE comme en CP. En fin d'année, le gel résiduel s'élevait à 12,17 millions d'euros en AE et 14,89 millions d'euros en CP, dont 8 millions d'euros en AE et 14,67 millions d'euros en CP ont été annulés en loi de finances rectificative. Le report du solde des AE – soit 3,93 millions d'euros – a été demandé en 2009.

Deux traits majeurs caractérisent la gestion 2008. On note en premier lieu une accélération des dépenses d'investissement, notamment en CP, 39,75 millions d'euros ayant été consommés alors que 31,78 millions d'euros étaient prévus en LFI, soit une augmentation de +25 %. Selon le RAP, un tel écart s'explique par le rattachement des fonds de concours pour le Centre de la musique

de chambre de Fontainebleau et par la fongibilité exercée depuis les crédits d'intervention. En second lieu, on constate une moindre consommation d'AE en intervention. Ceci traduit l'effort des directions, et notamment des DRAC, qui ont suspendu ou différé des opérations d'intervention afin de réduire les restes à payer, lesquels ont diminué de 63 % en 2008 par rapport à 2007.

#### C.- LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE

Aux termes de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, « *Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* comprend trois sections correspondant à autant de programmes.

• Le programme 711 *Industries cinématographiques* retrace principalement ;

En recettes :

– le produit de la taxe spéciale incluse dans le prix des billets d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques <sup>(1)</sup> ;

– une part des taxes et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements ;

– une part de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes.

En dépenses : les subventions accordées par le Centre national de la cinématographie (CNC).

• Le programme 712 *Industries audiovisuelles* retrace principalement ;

En recettes :

– une part des taxes et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements ;

– une part de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes.

---

(1) Article 1609 duovicies du code général des impôts.

En dépenses : les subventions accordées par le CNC.

- Le programme 713 *Soutien à l'expression radiophonique locale* retrace principalement ;

En recettes : le produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision.

En dépenses : les subventions accordées par le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER).

#### ÉQUILIBRE DU COMPTE CONSTATÉ EN EXÉCUTION

(en euros)

Section	Recettes prévues en LFI	Recettes constatées	Crédits consommés	Solde
Industries cinématographiques	280 809 000	275 530 846	314 296 013	- 38 765 167
Industries audiovisuelles	247 721 000	248 576 887	310 029 319	- 61 452 432
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 000 000	24 816 316	26 186 7 890	- 1 370 474
<b>Total</b>	<b>553 530 000</b>	<b>548 924 049</b>	<b>650 512 122</b>	<b>- 101 588 073</b>

LFI : loi de finances initiale

Source : RAP 2008.

L'analyse de l'exécution budgétaire du compte montre que la totalité des recettes fiscales constatées sur les deux premières sections au cours de l'exercice 2008 a été consommée durant l'année, du fait de la clôture définitive du compte en fin de gestion et du transfert définitif du solde de trésorerie sur les comptes du CNC (*infra*).

Sur les deux premières sections, le total des crédits consommés est égal à la somme des recettes constatées en gestion 2008 et des montants correspondants aux crédits ouverts au titre de l'arrêté du 28 mars 2008 portant reports de crédits qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande de tirage avant la fin de la gestion 2007, soit respectivement 38,76 et 61,45 millions d'euros, ce qui explique les soldes négatifs de deux sections pour ces mêmes montants.

Ainsi que le Rapporteur spécial l'a précédemment évoqué, l'année 2008 est la dernière année de fonctionnement du compte. Faisant écho aux préconisations du Conseil de modernisation des politiques publiques, la loi de finances pour 2009 a procédé aux modifications suivantes :

- le compte a été définitivement clôturé au 31 décembre 2008 ;

- au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le CNC est devenu affectataire direct des taxes alimentant le compte de soutien au cinéma et à l'audiovisuel. Par ailleurs, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le CNC recouvrera directement la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de télévision.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les crédits relatifs au soutien à l'expression radiophonique locale ont fait l'objet d'une inscription au budget général de l'État, et sont désormais retracés au sein d'un programme 312 de même intitulé faisant partie de la mission *Médias*.

## II.- LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2008

### A.- LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA CRÉATION

#### 1.- Objectif n° 1 *Inciter à l'innovation et à la diversité de la création* : des réalisations en demi-teinte

Les indicateurs associés à cet objectif doivent permettre de mesurer le renouvellement des bénéficiaires des aides à la création (artistes et équipes artistiques) et d'apprécier la diversité de l'offre de création dans le domaine du spectacle vivant, des arts plastiques et de la production éditoriale. Les résultats sont mitigés, la moitié des indicateurs n'atteignant pas les cibles déterminées dans le PAP.

Le renouvellement des artistes bénéficiaires de commandes, d'acquisition ou d'aides à la création se poursuit puisque près de la moitié d'entre eux (48 %) a reçu un tel soutien pour la première fois. L'évolution est inverse concernant les équipes artistiques aidées, le résultat étant inférieur à la prévision du PAP comme aux réalisations des années antérieures.

La place de la création dans la programmation des structures de production est en recul par rapport aux années précédentes et n'est pas conforme aux prévisions. Toutefois, l'évolution est différenciée selon qu'on analyse la programmation des structures dites « de répertoire » et les autres. Ainsi que le souligne le RAP, « *les nouvelles productions d'œuvres, et plus encore les créations originales d'œuvres contemporaines, connaissent en général des fréquentations plus faibles que les reprises de spectacles déjà bien identifiés par le public* ».

Le soutien à la diversité éditoriale *via* le concours apporté aux publications dans les secteurs de vente « lente » – sciences humaines, littérature scientifique et technique, poésie *etc.* – semble porter ses fruits, le nombre de titres publiés dans ces domaines étant supérieur aux prévisions.

#### 2.- Objectif n° 2 *Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création* : des résultats contrastés

● L'équilibre financier des opérateurs<sup>(1)</sup> est recherchée et évaluée au travers de trois sous-indicateurs.

---

(1) Précisons toutefois que cet indicateur concerne uniquement l'Opéra national de Paris, l'Opéra Comique et les cinq théâtres nationaux.

Ainsi :

– la recette moyenne par place offerte dépasse largement la cible du PAP. Un tel résultat est certes le fait d'une augmentation des produits hors subvention mais également d'une diminution du nombre de places mises en vente ;

– le taux d'autofinancement des structures subventionnées atteint 38,8 % dépassant ainsi la cible du PAP (37,5 %), et témoignant d'une légère amélioration par rapport à 2007 (38,3 %) ;

– en revanche, la part des charges fixes dans les budgets des structures conventionnées se maintient au niveau des années antérieures – 66,5 % en 2008, 66,9 % en 2007 et 66,8 % en 2006 – et se révèle largement inférieure à l'objectif du PAP de 53 %. Des efforts de mutualisation des coûts des fonctions communes devraient permettre d'améliorer ce résultat.

● L'indicateur de garantie de l'emploi artistique présente des résultats quasi stables dans le domaine des arts plastiques et décevants en ce qui concerne le spectacle vivant. Par ailleurs, comme le relève la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, un tel indicateur ne mesure pas tant une « garantie » de l'emploi artistique qu'un simple « soutien » à celui-ci.

● Le ministère développe sa politique de conventionnement avec les structures bénéficiaires de subventions de fonctionnement. Les résultats font état d'une évolution positive, 63 % d'entre elles ayant signé une convention avec l'État alors qu'elles n'étaient que 57 % à l'avoir fait en 2007. Les efforts en ce sens doivent être poursuivis, la lecture « en négatif » des résultats soulignant que près de 40 % des structures subventionnées demeurent en dehors de la dynamique conventionnelle.

● L'appréciation des résultats relatifs à l'optimisation de la procédure de traitement des demandes de subvention est malaisée, l'ensemble des données nécessaires à l'évaluation n'étant pas disponibles.

### 3.– Objectif n° 3 *Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels* : une légère dégradation des résultats

Les résultats relatifs à la fréquentation des lieux culturels sont tous en retrait par rapport à l'année 2007, et tous en deçà des cibles du PAP. Seule exception, la fréquentation scolaire pour le spectacle vivant. Toutefois, l'ampleur de cette dégradation reste modeste.

---

(1) Cour des comptes, note d'analyse du programme Création, mai 2009.

4.– Objectif n° 4 *Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger* : une appréciation tronquée des réalisations

Sur les trois indicateurs associés à l'objectif n° 4, un seul fait état des réalisations au titre de 2008, rendant l'analyse de la performance pour le moins hasardeuse.

Par ailleurs, le périmètre de certains indicateurs comme la détermination de leurs cibles semblent perfectibles. Ainsi, l'efficacité du soutien à l'exportation des industries culturelles ne concerne que les secteurs du livre et du disque alors que les productions cinématographiques et audiovisuelles représentent une part non négligeable des exportations culturelles. En outre, la cible de ce même indicateur relative à l'industrie du disque présente des évolutions étonnantes, l'objectif initial de 500 ayant été ramené à 340, un niveau inférieur à 2006 et 2007, sans que le RAP justifie un tel recalibrage.

B.– LES CRÉDITS RELATIFS À LA *TRANSMISSION DES SAVOIRS*

Le RAP assure que « 67 % des indicateurs renseignés ont un résultat globalement conforme voire supérieur à la prévision ». *A contrario*, cela signifie qu'un tiers des indicateurs renseignés font état de performances inférieures aux attentes.

1.– Objectif n° 1 *Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture* : une performance impossible à évaluer

L'indicateur associé à cet objectif se compose de 5 sous-indicateurs censés renseigner le niveau d'insertion professionnelle des diplômés de différentes structures – écoles nationales d'architecture, École du Louvre *etc.* Cependant, seul un sous-indicateur est renseigné, empêchant toute analyse de la performance.

2.– Objectif n° 2 *Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle* : des réalisations conformes aux prévisions

La mise en œuvre du plan de relance de l'éducation artistique et culturelle a permis de toucher un nombre croissant de jeunes, assurant ainsi le dépassement de la cible du PAP. Selon le RAP, l'émergence de pratiques et d'actions nouvelles a en outre eu pour effet de compenser la perte de vitesse de certains dispositifs traditionnels, tels les classes à projets artistique et culturel.

Par ailleurs, conformément aux conclusions du rapport de M. Gross <sup>(1)</sup>, inspecteur général de l'Éducation nationale, les actions en ce sens devraient se développer et se renforcer.

---

(1) *Rapport sur l'éducation artistique et culturelle* : Un enjeu reformulé, une responsabilité devenue commune, vingt propositions et huit recommandations pour renouveler et renforcer le partenariat Éducation-Culture-collectivités locales en faveur de l'éducation artistique et culturelle.

3.– Objectif n° 3 *Favoriser un accès équitable à la culture* : des résultats positifs

En vertu des dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », le ministère de la Culture et de la communication poursuit ses efforts afin de permettre l'accessibilité des lieux culturels aux personnes en situation de handicap.

Il convient de rappeler la spécificité des établissements culturels et monuments historiques en matière d'aménagement. Nombre d'entre eux étant classés, les travaux d'accessibilité s'avèrent d'autant plus complexes à réaliser. Pour autant, un nombre croissant d'établissements est labellisé : le château et les remparts de Carcassonne, le musée d'Orsay, les Arts décoratifs en 2007, la grotte de Font-de-Gaume ou encore la forteresse de Salse en 2008.

Le second axe du développement d'un accès équitable à la culture concerne les efforts menés en direction des territoires dits « prioritaires », notamment *via* des actions d'éducation artistique et culturelle. La cible du PAP est atteinte, le RAP indiquant toutefois que l'ensemble des DRAC n'a pas été en mesure de collecter les informations nécessaires au renseignement de l'indicateur.

4.– Objectif n° 4 *Promouvoir le dialogue interculturel et les échanges culturels au sein de l'espace européen et international* : un indicateur inadapté ?

La satisfaction d'un tel objectif est censée se mesurer eu regard de la part d'étudiants européens et étrangers accueillis dans des institutions culturelles et autres structures de formations subventionnées par le ministère de la Culture.

Toutefois, ainsi que l'indique le RAP, l'absence de leviers d'action réels à disposition du ministère quant à l'évolution du résultat conduit à envisager la suppression de l'indicateur associé. La création d'un indicateur relatif à la part des établissements d'enseignement supérieur culture (ESC) ayant un partenariat avec au moins un établissement étranger est à l'étude.

5.– Objectif n° 5 *Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien* : les conséquences des non-remplacements d'agents

Le coût des fonctions soutien par ETP est légèrement supérieur à la moyenne des années précédentes et à la cible du PAP. Il convient toutefois de noter que la part des fonctions soutien dans le budget total de la mission *Culture* reste stable, à 4 %. Par ailleurs, la dégradation de l'indicateur peut résulter du non-remplacement des agents partant en retraite, lequel entraîne une réduction du dénominateur et partant, une augmentation mécanique du rapport.

Le ratio d'efficience de la fonction ressources humaines traduit également les effets des non-remplacements. La réorganisation des services du ministère dans le cadre de la RGPP devrait permettre une plus grande mutualisation des fonctions soutien et, partant, une amélioration du ratio.

## C.- LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

### 1.- Le programme 711 *Industries cinématographiques*

Concernant l'objectif n° 1 *Favoriser le succès du cinéma français en France et à l'étranger*, les résultats sont tous supérieurs aux prévisions, soulignant le caractère exceptionnel de l'année 2008 pour le cinéma français (86 millions d'entrées contre 84 millions pour les productions américaines).

L'objectif n° 2 *Contribuer à la qualité et à la diversité de la production cinématographique* fait état de résultats plus mitigés, ceux-ci étant soumis, il est vrai, à des aléas difficilement maîtrisables tels la programmation des festivals ou le nombre total de films réalisés.

Il est impossible d'évaluer l'ensemble des réalisations de l'objectif n° 3 *Diffuser le cinéma sur l'ensemble du territoire*, les données relatives à la fréquentation des salles en zone rurale et dans les unités urbaines de moins de 30 000 habitants<sup>(1)</sup> n'étant pas encore disponibles. Les effets des aides à l'équipement des salles de cinéma dans ces mêmes zones sont mitigés, le RAP soulignant que certains exploitants ont choisi de repousser leurs investissements, tandis que d'autres projets n'ont pu être relancés qu'à partir du second semestre 2008, après les résultats des élections municipales.

Ainsi que tendent à le démontrer les résultats associés à l'objectif n° 4 *Favoriser l'attractivité du territoire national*, la France reste un lieu privilégié de tournage pour les films français. Ceci semble confirmer l'effet positif du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques, lequel favorise une telle localisation des tournages<sup>(2)</sup>.

L'ensemble des données nécessaires à l'appréciation des résultats correspondants à l'objectif n° 5<sup>(3)</sup> n'est pas disponible. Tout au plus peut-on noter que la part de marché des films français édités sur support vidéo – 22,6 % – est inférieure à la cible du PAP – 25 % – et en diminution par rapport aux années antérieures (22,8 % en 2006 et 23 % en 2007).

---

(1) Indicateur 3.1.

(2) Article 220 sexies du code général des impôts.

(3) Favoriser la diversité de l'offre et l'exposition de la création française en vidéo sur les nouveaux supports de distribution (vidéo à la demande, Internet et mobile).

## 2.– Le programme 712 *Industries audiovisuelles*

Le premier objectif associé au programme 712 vise à *Consolider l'industrie des programmes audiovisuels*. L'appréciation de la réalisation d'un tel objectif s'avère malaisée. Notamment, le chiffre d'affaires à l'exportation des industries françaises de programmes ne sera connu qu'à l'été 2009.

Il est également difficile d'évaluer la performance de l'objectif n° 2 *Enrichir l'offre de programmes et soutenir l'innovation audiovisuelle*, un seul indicateur sur les deux étant renseigné. Les résultats de l'indicateur 2.2 invitent à poursuivre les efforts en faveur des productions dans les domaines de la fiction et de l'animation.

Les résultats de l'indicateur rattaché à l'objectif n° 3 *Favoriser l'attractivité du territoire national* montrent qu'en matière de production audiovisuelle (fiction) comme en matière de cinéma (*supra*), la France est un lieu majeur de tournage.

## 3.– Le programme 713 *Soutien à l'expression radiophonique locale*

Le programme 713 présente des résultats en demi-teinte. La part des radios bénéficiant d'une subvention sélective <sup>(1)</sup> est largement supérieure à la cible du PAP (92 % contre 80 %). En revanche, la part moyenne des ressources propres des radios associatives est en diminution par rapport aux années antérieures et reste inférieure aux prévisions du PAP.

\*

\* \*

---

(1) Une subvention sélective est attribuée aux radios en fonction de la diversification de leurs ressources, de leur participation à des actions collectives en matière de programmes propres au sein de leur grille, de leurs actions en matières de formation professionnelle et de consolidation des emplois, de leurs actions culturelles et éducatives, et de leurs efforts en faveur de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, de l'environnement et du développement local.



**CULTURE : PATRIMOINES**

**Commentaire de M. Nicolas PERRUCHOT, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PATRIMOINES .....	78
A.– UNE APPRÉCIATION MALAISÉE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	78
B.– LA GESTION DES CRÉDITS PAR ACTION.....	80
C.– LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME : UNE PRÉSENTATION DÉFICIENTE, UNE JUSTIFICATION INEXISTANTE.....	81
II.– LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE EN 2008 : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS .....	82
A.– OBJECTIF N° 1 <i>AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES</i> : UNE RÉALISATION MÉDIOCRE .....	82
B.– OBJECTIF N° 2 <i>ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL</i> : DES RÉSULTATS INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS MAIS ENCOURAGEANTS .....	83
C.– OBJECTIF N° 3 <i>ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS</i> : DES OBJECTIFS ATTEINTS, VOIRE DÉPASSÉS .....	84

## I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PATRIMOINES

### A.- UNE APPRÉCIATION MALAISÉE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Ainsi que le Rapporteur spécial le relève depuis plusieurs années, le taux de consommation des crédits dédiés aux patrimoines demeure perfectible. Le rapport entre les crédits consommés et les crédits ouverts atteint 98,6 % en crédits de paiement (CP), ce qui est très satisfaisant, mais seulement 77,6 % en autorisations d'engagement (AE).

En d'autres termes, **près d'un quart des autorisations d'engagement ouvertes n'a finalement pas été consommé**, ce qui amène à s'interroger sur la qualité de la prévision et du pilotage des opérations culturelles. Le rapport annuel de performances (RAP) a beau indiquer que le taux de consommation des AE atteste de « *la prudence des services dans la gestion des engagements nouveaux, afin d'assurer la soutenabilité de leur budget tout en maintenant leur niveau d'activité* », un tel écart entre les prévisions et la réalisation ne laisse pas d'étonner.

#### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2007	2008	2007	2008
<b>Consommation</b>				
<b>Programme 175</b>	1 143 308 824 <b>1 154 961 576</b>	1 279 253 180 <b>1 194 068 198</b>	1 188 372 886 <b>1 153 853 432</b>	1 154 227 180 <b>1 183 606 551</b>
Patrimoine monumental et archéologique	349 093 112 <b>383 038 452</b>	384 365 669 <b>351 571 433</b>	423 105 330 <b>394 445 716</b>	349 327 978 <b>385 682 781</b>
Architecture	25 427 675 <b>25 379 503</b>	25 509 371 <b>28 962 689</b>	25 878 675 <b>24 346 262</b>	25 959 371 <b>28 134 471</b>
Patrimoine des musées de France	429 855 303 <b>419 939 787</b>	494 976 896 <b>439 082 372</b>	429 442 516 <b>434 059 324</b>	450 805 896 <b>444 363 702</b>
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	95 387 825 <b>91 067 235</b>	121 917 336 <b>118 234 869</b>	61 896 456 <b>63 912 115</b>	72 150 027 <b>70 467 691</b>
Patrimoine écrit et documentaire	198 236 450 <b>195 006 185</b>	207 956 908 <b>212 826 224</b>	198 346 450 <b>195 403 959</b>	209 456 908 <b>214 322 652</b>
Patrimoine cinématographique	22 198 000 <b>21 467 180</b>	21 452 573 <b>24 637 385</b>	26 598 000 <b>22 691 393</b>	23 452 573 <b>21 987 723</b>
Patrimoine linguistique	3 875 393 <b>3 799 112</b>	3 940 514 <b>3 968 250</b>	3 875 393 <b>3 807 093</b>	3 940 514 <b>4 006 430</b>
Acquisition et enrichissement des collections publiques	19 230 066 <b>15 264 122</b>	19 133 913 <b>14 784 976</b>	19 230 066 <b>15 187 570</b>	19 133 913 <b>14 641 101</b>

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : RAP 2008

Le solde des ouvertures et annulations hors fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) s'élève à + 238,29 millions d'euros en AE et + 33,95 millions d'euros en CP. **Malgré l'importance de ces mouvements de crédits, le RAP reste muet quant à leur justification.** Il conviendrait de commenter et de justifier précisément les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice, par exemple en les récapitulant à la fin de la justification au premier euro (JPE) de chaque action.

La JPE pourrait ainsi faire apparaître une présentation en volume, et pas seulement en valeur, du niveau de variation des crédits en gestion ainsi que du niveau de consommation des crédits finalement disponibles. Une **présentation synthétique des mouvements de fongibilité** intervenus en cours d'exercice serait par ailleurs utile.

La réserve de précaution du programme *Patrimoines* s'est élevée à 48,3 millions d'euros en AE et 40,3 millions d'euros en CP en début de gestion, soit respectivement 3,8 % et 3,6 % des crédits alloués en loi de finances initiale (hors titre 2 et hors FDC et ADP).

Des reports de 2007 sont venus abonder les crédits du programme à hauteur de 31,5 millions d'euros en AE et 61 millions d'euros en CP. Ceux-ci étaient principalement issus de crédits destinés à la restauration de monuments historiques appartenant à l'État ainsi que du report de la réserve de précaution résiduelle de 2007. Notons que le montant des reports, s'il est moins important que l'année précédente, où il s'était élevé à 84 millions d'euros, reste relativement élevé en valeur absolue. De fait, ainsi que le relève la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, « *il n'est toujours pas certain que le ministère parvienne à absorber les crédits supplémentaires qui lui ont été promis au titre du plan de relance (93,6 millions d'euros d'AE et 37,4 millions d'euros de CP en 2009)* ».

Il convient ici de souligner la **pauvreté des informations relatives aux opérateurs** du ministère de la Culture et de la communication. En effet, alors que le RAP fait état de 19 opérateurs pour le programme *Patrimoines*, seuls 4 d'entre eux, tenus pour « principaux », font l'objet d'une présentation détaillée <sup>(2)</sup>. Parmi les opérateurs restants figurent pourtant des établissements d'envergure dont l'activité est essentielle au regard de la politique menée par le ministère. Ainsi de la Réunion des musées nationaux (RMN), de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, ou encore des musées d'Orsay et du Quai Branly.

Un tel défaut d'information est **d'autant moins satisfaisant que**, du fait des missions qui sont assignées au ministère de la Culture et de la communication, son **budget est majoritairement exécuté par ses opérateurs et ses services déconcentrés**. Ainsi, en 2008, les services centraux auront consommé 14 % des crédits, les services déconcentrés 27 %, et les opérateurs 59 %.

---

(1) *Cour des comptes, note sur l'exécution budgétaire 2008 de la mission Culture, mai 2009.*

(2) *La Bibliothèque nationale de France, le Centre des monuments nationaux, le CNAC Georges Pompidou et le musée du Louvre.*

## B.– LA GESTION DES CRÉDITS PAR ACTION

Les principaux mouvements de crédits en gestion et les évolutions les plus notables entre les prévisions en loi de finances initiale (LFI) et l'exécution ont concerné quatre actions.

- Action n° 1 *Patrimoine monumental et archéologique*

À l'image du programme dans son ensemble, l'action n° 1 présente une sous-consommation des AE de près de 9 % avec un taux de consommation de 91,4 %. En revanche, les CP consommés sont supérieurs de 10,4 % aux prévisions de la LFI.

D'après le RAP, un tel écart résulte notamment du report de crédits de 2007 sur 2008 et d'un abondement de l'action en gestion *via* des redéploiements au sein du programme et le rattachement des crédits issus du Centre des monuments nationaux (CMN) <sup>(1)</sup>.

- Action n° 2 *Architecture*

Avec une exécution des AE à hauteur de 28,96 millions d'euros et 28,13 millions d'euros consommés en CP, l'action n° 2 présente des écarts de + 13,5 % et + 8,4 % respectivement.

Ceux-ci sont imputables à des reports de l'exercice 2007, 2,3 millions d'euros (AE = CP) ayant été redéployés afin de financer la mission d'assistance à la conduite de la consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain « Le grand pari de l'agglomération parisienne ».

- Action n° 3 *Patrimoine des musées de France*

L'exécution 2008 laisse apparaître une sous-consommation importante des AE, avec un taux de consommation de 88,7 %.

Les dépenses d'investissement présentent des évolutions notables entre les prévisions de la LFI et la consommation. Ainsi, seuls 69 % des AE ont été consommées (29,33 millions d'euros contre 42,46 millions d'euros prévus). Inversement, la consommation de CP est de 63 % plus élevée que les prévisions initiales (15,41 millions d'euros contre 9,47 millions d'euros en LFI). Un dégel partiel de la réserve de précaution, des reports de l'exercice 2007 et la participation du musée Picasso au financement d'études relatives aux travaux de l'Hôtel Salé permettent d'expliquer un tel écart.

---

(1) Le Centre des monuments nationaux gère, anime et ouvre à la visite 96 monuments où il a accueilli 8,5 millions de visiteurs en 2007. Certains comptent parmi les plus prestigieux : l'abbaye du Mont-Saint-Michel, les châteaux d'Angers et d'Azay-le-Rideau, le château et les remparts de la cité de Carcassonne, l'Arc de Triomphe et la Sainte-Chapelle. Il compte 1 169 personnels permanents dont 444 agents affectés par l'État et 1 040 personnels occasionnels et saisonniers.

• Action n° 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques*

C'est cette action qui présente les écarts les plus significatifs entre les prévisions de la LFI et la consommation finale de crédits. De fait, seuls 77,2 % des AE et 76,5 % des CP ont été consommés (14,78 millions d'euros en AE et 14,64 millions d'euros en CP pour des prévisions de 19,13 millions d'euros AE = CP).

Les dépenses d'investissement comme les dépenses d'intervention sont inférieures de moitié aux prévisions.

Ainsi, le taux de consommation des premières est de 49,4 % (2,49 millions d'euros contre 5,04 millions d'euros en AE = CP). Toutefois, le RAP nous apprend que les crédits d'acquisition de la Réunion des musées nationaux pour le compte des musées SCN<sup>(1)</sup> – soit 2,2 millions d'euros en AE = CP –, inscrits en LFI sur l'action n° 8, ont en réalité été exécutés sur l'action n° 3 *Patrimoine des musées de France*. On s'interroge alors sur l'utilité d'une action n° 8 théoriquement dédiée aux acquisitions... Quant au suivi des crédits, on ne peut que regretter une telle ventilation entre les actions qui ne facilite ni la visibilité budgétaire, ni l'appréciation de l'exécution. En réalité, le taux de consommation des dépenses d'investissement serait alors de 91 %.

Quant aux dépenses d'intervention, effectuées *via* des transferts aux collectivités, elles atteignent seulement 47,6 % des prévisions en AE et 48,3 % en CP. Pour autant, le RAP ne fournit aucune information susceptible d'expliquer ces résultats.

C.– LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME : UNE PRÉSENTATION DÉFICIENTE, UNE JUSTIFICATION INEXISTANTE

Pour un chiffrage initial de 106 millions d'euros, le coût total des dépenses fiscales s'élève à 171 millions d'euros pour 2008, soit **un écart de + 61,3 % dont on chercherait en vain une quelconque explication dans le RAP.**

À cet égard, trois dispositifs présentent des défauts d'évaluation significatifs :

– le **doublement** du coût – de 20 à 40 millions d'euros – de l'imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques classés, inscrits ou assimilés ;

– le **quadruplement** du montant de la déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques, le chiffrage initial de 10 millions d'euros atteignant en réalité 40 millions d'euros ;

---

(1) Services à compétence nationale.

– une **multiplication par 40 au minimum** du coût de la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droits de mutations à titre gratuit en cas de dons aux associations culturelles : pour un coût initial estimé inférieur à 500 000 euros, l'exécution fait apparaître un coût de 20 millions d'euros.

Par ailleurs, comme l'année précédente, et ainsi que l'avaient souligné le Rapporteur spécial<sup>(1)</sup> et la Cour des comptes, **la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du code général des impôts ne figure toujours pas dans la liste des dépenses fiscales** rattachées à la mission *Culture*. Or, comme le relève la Cour des comptes, « *cette situation est hautement insatisfaisante car elle conduit à minorer le montant des dépenses fiscales affiché par la loi de finances d'un ordre de grandeur de 100 à 200 millions d'euros* »<sup>(2)</sup>.

Le Rapporteur spécial ne peut que renouveler sa demande maintes fois exprimée **que la présentation et surtout la justification des dépenses fiscales soient substantiellement améliorées** dans les documents budgétaires, PAP et RAP.

## **II.– LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE EN 2008 : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS**

### **A.– OBJECTIF N° 1 AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES : UNE RÉALISATION MÉDIOCRE**

Les résultats pour 2008 sont largement négatifs, **seul un sous-indicateur sur huit présentant une réalisation conforme à la prévision du PAP**.

Ainsi, pour les procédures de signalement, de protection et de conservation, les réalisations sont en deçà du niveau prévisionnel souhaité. À titre d'exemple, le taux des musées de France disposant d'un plan de récolement validé atteint 22,23 %, pour un objectif de 40 % fixé par le PAP. Les deux tiers des musées nationaux et plus de 20 % des autres musées de France disposent désormais d'un plan de récolement validé<sup>(3)</sup>. Selon le responsable de programme, ce résultat inférieur aux attentes doit cependant être relativisé. En effet, de nombreux musées ont procédé, ou sont en train de procéder, au récolement de leurs collections sans avoir fait valider préalablement par la collectivité propriétaire des collections la méthodologie de celui-ci dans un « plan de récolement ». On peut toutefois s'interroger sur le calibrage de la cible, d'autant que l'objectif envisagé pour 2010 est de 52 %.

---

(1) *Rapport n° 1104, tome 2, Règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007, commentaire du rapport annuel de performances du programme Patrimoines par M. Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial.*

(2) *Cour des comptes, note sur l'exécution budgétaire 2008 de la mission Culture, mai 2009.*

(3) *Obligation inscrite à l'article L. 451-2 du code du patrimoine.*

Quant à la qualité de la maîtrise d'ouvrage, seul l'indicateur relatif au respect des coûts des opérations présente un résultat positif, dépassant même la prévision du PAP. En revanche, le sous-indicateur de suivi du respect de la programmation des travaux de restauration sur les monuments historiques présente un résultat de 86 % pour une cible à 90 %, un niveau inférieur aux réalisations des années 2006 et 2007. Le responsable de programme souligne toutefois que ce résultat peut s'expliquer du fait de la restitution par l'État de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires autres que l'État. Ceci a allongé les délais de mise en œuvre de la programmation des subventions d'investissement pour les petites communes ou les particuliers, lesquels ne disposent pas toujours des compétences de maîtrise d'ouvrage nécessaires.

Le RAP souligne également un allongement des délais, avec 56 mois de retard sur 23 opérations réceptionnées en 2008 contre 35 mois de retard sur 18 opérations en 2007. Le responsable de programme précise que de tels résultats sont principalement dus à deux opérations. Ainsi, le projet de Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines a enregistré un retard de 27 mois dont 24 du fait d'appels d'offres infructueux. La construction de l'école d'architecture de Nantes a, quant à elle, vu ses délais s'allonger de 20 mois, dont 12 mois de retard en phase d'étude.

#### **B.- OBJECTIF N° 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : DES RÉSULTATS INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS MAIS ENCOURAGEANTS**

Les indicateurs de mesure de cet objectif concernent l'accessibilité physique aux collections, le niveau et la diversification de la fréquentation et la satisfaction du public accueilli.

Les résultats relatifs à l'accessibilité physique des collections en 2008 sont légèrement inférieurs aux attentes. Ainsi, le taux d'ouverture des salles des collections permanentes des musées connaît une légère baisse, tout en se maintenant à un niveau élevé (92,14 %, contre un objectif de 95,4 % inscrit au PAP 2008), ce qui est satisfaisant.

**La fréquentation physique poursuit sa progression, tirée par le dynamisme d'un petit nombre d'établissements** et le succès des expositions temporaires. En effet, en 2008 comme pour les années précédentes, on constate une très forte concentration de la fréquentation sur un nombre restreint d'établissements, 8 musées réalisant 90 % de la fréquentation totale des musées nationaux et 9 monuments enregistrant plus de 70 % de la fréquentation totale des monuments nationaux.

**La part du jeune public présente toutefois une baisse significative** de près de 3 points par rapport à la cible, représentant environ 17 % de la fréquentation totale en 2008. Le RAP précise néanmoins que la fréquentation des moins de 18 ans est « a priori *sous-évaluée, car certains établissements ne comptabilisent que la fréquentation des scolaires* ». Il ne tient qu'à la tutelle de rappeler à ces établissements les normes en la matière.

Les taux de satisfaction des visiteurs des institutions et sites patrimoniaux, inférieurs aux objectifs assignés par le PAP 2008, restent cependant à des niveaux très élevés de l'ordre de 93-95 % et sont par conséquent très satisfaisants.

**C.- OBJECTIF N° 3 ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS : DES OBJECTIFS ATTEINTS, VOIRE DÉPASSÉS**

Le ministère poursuit ses efforts pour inciter ses partenaires publics ou privés à participer aux opérations de travaux de restauration des monuments historiques ou à l'acquisition des trésors nationaux et des œuvres d'intérêt national. Il encourage également ses établissements publics à développer leurs ressources propres. De fait, les résultats de 2008 sont conformes aux prévisions.

Concernant les travaux de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, l'effet de levier de la participation financière de celui-ci, dépasse la valeur prévisionnelle du PAP 2008, soit 1,91 pour une cible à 1,56.

L'effet de levier de la part des fonds publics pour l'acquisition de trésors nationaux et d'œuvres d'intérêt national est également en progression, atteignant 14 pour un objectif de 12.

Enfin, le développement des ressources propres des institutions patrimoniales, axe majeur de la politique du ministère de la Culture et de la communication, se poursuit. Le résultat global 2008 des musées nationaux (45 %) est inférieur à celui de 2007, en raison de l'impact de l'accord relatif au projet de création du Louvre-Abou Dabi et aux opérations associées en 2007, mais il dépasse la valeur prévisionnelle fixée. Les résultats restent cependant très hétérogènes d'un musée à l'autre : inférieur à 35 % pour les musées Guimet, Moreau, le Centre Georges Pompidou, le musée du Quai Branly ; proche de 50 % pour les musées du Louvre et d'Orsay ; supérieur à 70 % pour le Château de Versailles, voisin de 100 % pour le musée Rodin.

\*

\* \*

**DÉFENSE :**  
*PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES ;*  
*SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE*

**Commentaire de M. Louis GISCARD D'ESTAING, Rapporteur spécial**

**SOMMAIRE**

	Pages
I.– L'EXÉCUTION TRÈS CONTRAINTE DU BUDGET DE LA MISSION <i>DÉFENSE</i> EN 2007.....	87
A.– UN BUDGET MAÎTRISÉ MAIS PÉNALISÉ PAR LE VOLUME DES REPORTS DE CHARGES.....	87
B.– LA LISIBILITÉ DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DES ARMÉES PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE .....	88
1.– Malgré les efforts entrepris, la sous-budgétisation des Opex a perduré en 2008.....	88
2.– Un effort doit encore être consenti pour que les RAP retracent plus fidèlement la réalité de la dépense.....	88
II.– LE PROGRAMME <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i> .....	89
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES PRÉVISIONS .....	89
1.– Le plus lourd des programmes de la Défense .....	89
2.– Des effectifs en régression .....	89
B.– LES PRINCIPALES ACTIONS .....	90
C.– LES RÉSULTATS MITIGÉS DE LA PERFORMANCE.....	91
1.– Améliorer les moyens de prévention, notamment en matière de renseignement.....	91
2.– Tenir la posture de dissuasion nucléaire .....	91
3.– Disposer d'une capacité d'intervention extérieure.....	91
4.– Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliés .....	92
5.– Assurer la protection sur le territoire et dans les approches aéro-maritimes .....	92
6.– Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles.....	92

7.– Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé en optimisant les coûts.....	92
8.– Assurer le taux de disponibilité technique au meilleur coût.....	93
9.– Pourvoir aux besoins en soutien des activités courantes, d'emploi et de préparation des armées .....	93
III.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE</i> .....	93
A.– UNE EXÉCUTION PROCHE DES PRÉVISIONS .....	93
B.– LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS DES ACTIONS.....	93
C.– LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TRÈS MITIGÉS.....	94
1.– Respecter les échéances juridiques ou légales .....	94
2.– Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais .....	95
3.– Rationaliser le développement des projets informatiques.....	95
4.– Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais et au meilleur coût .....	95

## I.- L'EXÉCUTION TRÈS CONTRAINTE DU BUDGET DE LA MISSION DÉFENSE EN 2007

### A.- UN BUDGET MAÎTRISÉ MAIS PÉNALISÉ PAR LE VOLUME DES REPORTS DE CHARGES

En 2008, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 36,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et à 37,5 milliards d'euros de crédits de paiement.

Ces crédits ont bénéficié, en cours d'exercice, d'importants abondements : 2,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement. Pourtant, en raison des mesures de régulation budgétaire imposées comme chaque année en fin d'exercice, l'exécution budgétaire 2008 s'est avérée inférieure au total des crédits ouverts.

Les dépenses exécutées se sont élevées à 37,09 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 36,61 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement 94,2 % et 96,7 % des crédits disponibles.

L'analyse des dépenses est toutefois faussée par le volume des reports : la mission *Défense* a débuté l'exercice 2008 avec un montant de charges à payer de 2,53 milliards d'euros et des reports de crédits de 1,62 milliard d'euros. Elle commence l'exercice 2009 avec 2,33 milliards d'euros de charges à payer et 1,26 milliard de reports de crédits. Les reports d'autorisations d'engagement s'élèvent, pour leur part, à 2,12 milliards d'euros. La Cour des comptes critique dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2008 ces reports systématiques d'importants volumes de crédits et de charges. Le Rapporteur spécial regrette par ailleurs que la LPM 2003-2008 soit arrivée à son terme sans que le projet de programmation militaire 2009-2014 ait été examiné par le Parlement.

La structure de la mission reste stable et les modifications de périmètres sont moins nombreuses qu'au cours des précédents exercices. Le programme *Équipement des forces* abandonne son découpage par armées pour adopter une analyse par système de force, cohérente avec la logique de la LOLF et la nouvelle structure de la mission *Défense*. En revanche, le programme *Préparation et emploi des forces* est toujours bâti selon un découpage organique (armée de terre – marine – armée de l'air) qui n'est désormais plus en cohérence avec le reste de la structure du budget de la mission et qui mériterait, en toute logique, d'être abandonné au profit d'un découpage fonctionnel.

Les effectifs réalisés (315 327 ETPT) font apparaître une réduction de 6 739 postes par rapport à 2007 et un déficit de 5 285 emplois par rapport à la loi de finances initiale (320 612), ce qui représente 1,6 % des effectifs.

## B.— LA LISIBILITÉ DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DES ARMÉES PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

### 1.— Malgré les efforts entrepris, la sous-budgétisation des Opex a perduré en 2008

Pendant longtemps, les surcoûts des OPEX ont été financés par des annulations de crédits au chapitre des équipements. Depuis 2005, à la demande des parlementaires, une dotation est inscrite en loi de finances initiale. Cette dotation, a été pendant longtemps très sous-estimée. En 2007, le budget inscrit au titre des OPEX dans la loi de finances s'élevait à 360 millions d'euros alors qu'au moment même où ces crédits étaient votés, l'état-major des armées prévoyait un surcoût de 600 millions d'euros, montant qui s'est finalement établi à 685 millions d'euros. En 2008, la dotation budgétaire a été réévaluée et 460 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale. Toutefois, l'écart est resté très important puisque 852 millions d'euros ont été consommés.

Le Rapporteur spécial, qui est également Rapporteur pour avis du projet de loi de programmation militaire<sup>(1)</sup>, a noté avec satisfaction qu'un nouveau mécanisme, qui sera mis en place dès 2010, devrait permettre d'améliorer la budgétisation initiale des opérations extérieures et de mieux respecter le principe de sincérité des lois de finances.

### 2.— Un effort doit encore être consenti pour que les RAP retracent plus fidèlement la réalité de la dépense

Les montants des crédits dépensés dans le cadre des opérations extérieures et intérieures qui sont inscrits dans le rapport annuel de performances sont encore trop éloignés de la réalité.

Selon le ministère de la Défense, la différence entre les chiffres présentés dans le rapport et la réalité s'explique d'une part parce qu'une partie des dépenses liées aux OPEX n'est pas imputée sur l'action *Surcoûts liés aux opérations extérieures* du programme 178, mais sur les actions propres à chaque armée, au sein du même programme ; d'autre part, un certain nombre de dépenses liées aux OPEX et aux missions intérieures sont déclaratives et n'apparaissent pas explicitement dans les comptes du ministère.

Le Rapporteur spécial, qui participe par ailleurs à une mission d'évaluation et de contrôle sur le coût des OPEX, travaille avec l'état-major des armées pour que le coût global de ces opérations soit pris en compte avec davantage de réalisme<sup>(2)</sup>.

---

(1) Avis n° 1720 de M ; Louis Giscard d'Estaing sur la programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Assemblée nationale, 3 juin 2009.

(2) Rapport de M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau sur le coût des Opex. Assemblée nationale, prévu le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

Alors que la réalité du coût des opérations extérieures pour 2008 s'élève à 852 millions d'euros, le rapport de performances présente un montant de 688 millions d'euros. Pour les opérations intérieures (Vigipirate, lutte contre les feux de forêt, contre l'orpaillage illicite en Guyane...), le décalage est encore plus flagrant : à la lecture du RAP, les frais liés aux missions intérieures s'élèveraient à seulement 0,3 million d'euros, alors qu'ils sont, en réalité, certainement plus substantiels, quoique non estimés.

Alors que le RAP 2007 de la mission *Défense* était parvenu à l'Assemblée nationale le 11 juin 2008, soit avec 11 jours de retard par rapport aux dispositions de la LOLF, le RAP 2008 de cette mission est parvenu à la commission des Finances le 25 mai 2009, ce qui a grandement facilité le travail d'analyse d'un document volumineux qui mérite d'être examiné avec soin. Le Rapporteur spécial prend acte du progrès réalisé et en remercie le Gouvernement.

## **II.- LE PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES**

### **A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES PRÉVISIONS**

#### **1.- Le plus lourd des programmes de la Défense**

Avec ses 21,1 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et ses 21,3 milliards inscrits en crédits de paiement, ce programme est de loin le plus volumineux de la mission *Défense*.

Il a fait l'objet en cours d'exercice d'importants abondements : 590 millions d'euros de fonds de concours et un milliard d'euros d'ouvertures pour les autorisations d'engagement, ce qui a porté les crédits disponibles à 22,7 milliards d'euros. Pour les crédits de paiement, les fonds de concours ont apporté 597 millions d'euros auxquels se sont ajoutés 495 millions d'euros d'ouvertures intervenues en cours d'exercice, portant le total disponible à 22,4 milliards d'euros. Les taux de consommation ont atteint 97,8 % en autorisations d'engagement (22,2 milliards d'euros) et 99,1 % en crédits de paiement (21,2 milliards d'euros).

À ce programme ont été associées, en 2007 des dépenses fiscales d'un montant de 53 millions d'euros : 33 millions résultent de l'exonération de TIPP du ministère de la Défense et 20 millions des exonérations de charges des indemnités destinées à promouvoir la réserve.

#### **2.- Des effectifs en régression**

Ce programme est également celui qui compte le plus grand nombre d'emplois de la mission *Défense* : 282 120 ETPT réalisés (contre 288 085 en 2007) pour 286 872 autorisés. Le déficit, qui s'élève à 4 752 postes non pourvus (1,7 %), régresse légèrement malgré un nombre de départs supérieur de 15 % aux prévisions pour l'ensemble des catégories de militaires. Les recrutements, réalisés

en grand nombre, notamment parmi les militaires du rang, ont permis de compenser une grande partie des départs enregistrés dans cette catégorie. En revanche, la diminution sensible du nombre de recrutements d'officiers participe d'une volonté d'anticiper la déflation programmée des effectifs.

Malgré une diminution réelle de 5 965 emplois, équivalente à la perte de 5 à 6 régiments des forces, les dépenses en rémunérations et charges sociales ont continué à croître, passant de 14,701 milliards d'euros en 2007 à 14,937 milliards d'euros en 2008 (+1,6 %).

## B.– LES PRINCIPALES ACTIONS

Avec 9,2 milliards d'euros de crédits de paiements inscrits en loi de finances initiale et 9,09 milliards d'euros effectivement dépensés, l'action *Préparation des forces terrestres* est la plus richement dotée de la mission *Défense*.

Les principales dépenses relatives à la préparation des forces terrestres, hors dépenses de personnel, concernent l'entretien programmé du matériel. Les principaux contrats ont concerné l'entretien du char Leclerc (70 millions d'euros), des VBL Panhard, ERC Sagaie et VLTT (21 millions d'euros). En matière aéroterrestre, les moyens ont été affectés en priorité aux flottes d'hélicoptères de manœuvre (Puma, Cougar et Caracal), au système d'armes Viviane ainsi qu'à la simulation.

Des crédits d'infrastructure ont également été consacrés à des opérations décentralisées en Opex, principalement en Afghanistan, ainsi qu'à l'acquisition et à l'entretien de groupes électrogènes, de structures métallo-textiles et d'unités de traitement d'eau pour tous les théâtres. La forte hausse du coût des carburants a, bien entendu, grevé le budget des forces terrestres. Toutefois, la surconsommation des crédits a pu être limitée à 6,5 millions en raison de la décision de l'état-major des armées de réviser à la baisse les niveaux minima de stock de carburant.

La marine a consommé la presque totalité de ses crédits de paiement. Plus encore que pour l'armée de terre, le maintien en condition opérationnelle des matériels a constitué pour la Marine nationale la principale dépense de préparation, hors titre 2, avec notamment le carénage du porte-avions *Charles de Gaulle* qui a duré quinze mois et s'est achevé en décembre 2008. Le porte-hélicoptères *Jeanne d'Arc* ainsi que les frégates *Georges Leygues*, *La Fayette*, *Guépratte*, *Cassard*, *Jean de Vienne* et *Montcalm* ont fait l'objet d'un arrêt technique majeur portant sur l'appareil propulsif. Le *Mistral*, la *Marne* et la *Meuse*, sont passés au bassin pour divers travaux d'entretien. Outre-mer, un arrêt technique majeur a été réalisé sur le pétrolier ravitailleur *Var* à Singapour ainsi que sur la frégate *Prairial* à Papeete.

Le groupe aérien (avions de guet aérien Hawkeye, Super étendard modernisés, Rafale, Atlantique 2...) a également fait l'objet de contrats d'entretien pour des montants qui ne sont pas détaillés.

Comme en 2007, la préparation de l'armée de l'air fait apparaître une surconsommation de crédits non négligeable : 5,359 milliards d'euros de crédits de paiement ont été consommés alors que seulement 5,107 milliards étaient disponibles. Le rapport de performance met en évidence la lourde charge qu'a constitué en 2008 le prix élevé des carburants : dans ce domaine, 142,5 millions d'euros, ont été consommés en plus des 287 millions d'euros inscrits en loi de finances, ce qui a conduit à une surconsommation de 50 %. Et le coût aurait pu être plus lourd encore sans la décision de puiser dans les stocks. Malgré cela, le nombre d'heures de vol réalisé s'est avéré inférieur à celui de 2007.

Le coût de l'entretien programmé du matériel est resté d'un niveau élevé et a concerné principalement les avions de combat (Mirage 2000, Mirage F1, Rafale et Alphajet) pour 423 millions d'euros. L'entretien des avions de transport et de ravitaillement s'est élevé à 226 millions d'euros ; celui des hélicoptères, en comparaison, n'a coûté que 46 millions et celui des appareils d'entraînement 37 millions d'euros.

## C.- LES RÉSULTATS MITIGÉS DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs de performance continuent de fluctuer dans ce programme auquel étaient fixés en 2008 neuf objectifs (+1) partiellement remaniés assortis d'indicateurs dont 18 (-1) sont rendus publics, d'autres étant classifiés.

### 1.- Améliorer les moyens de prévention, notamment en matière de renseignement

L'indicateur associé à cet objectif mesure, grâce à une enquête annuelle, la réactivité et la « satisfaction des clients » en matière de renseignement militaire. Alors que la réactivité augmente régulièrement (87 % en 2008 pour un objectif de 85 %), le niveau de satisfaction régresse (71,5 % contre 88 % en 2007) et s'éloigne de l'objectif fixé à de 90 %.

### 2.- Tenir la posture de dissuasion nucléaire

Le rapport de performances, très succinct sur ce point, indique que « l'objectif de tenue de la posture de dissuasion a été rempli » et confirme que « les indicateurs et commentaires associés (...) sont classifiés ».

### 3.- Disposer d'une capacité d'intervention extérieure

Les quatre indicateurs associés à cet objectif soulignent les déficiences des forces françaises dans ce domaine. Ainsi, le niveau de réalisation par l'armée de l'air de son contrat opérationnel n'est que de 34,5 % en matière de transport en raison de la disponibilité aléatoire des Transall et autres avions de transport. La marine, de son côté, pâtit de l'indisponibilité du porte-avions *Charles de Gaulle*,

(contrat rempli à 0 % par le groupe aéronaval) alors que le groupe amphibie et le groupe d'action maritime remplissent respectivement 78 % et 76 % de leur contrat pour un objectif de 100 %.

Seuls l'armée de terre et le service de santé des armées obtiennent des résultats proches de 100 %.

#### 4.— Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliés

Les deux indicateurs associés à cet objectif mesurent le niveau de certification par l'Union européenne et par l'OTAN de postes de commandement interalliés dans le premier cas, projetables dans le second. Les certifications ayant été obtenues, toutes les lignes de ces indicateurs ont atteint 100 %. Cet objectif et ses indicateurs seront supprimés dans le prochain PAP.

#### 5.— Assurer la protection sur le territoire et dans les approches aéro-maritimes

Les trois indicateurs très détaillés qui renseignent sur cet objectif témoignent d'une bonne réactivité de l'armée de l'air en matière de sûreté aérienne. Les indicateurs relatifs à la marine nationale (couverture des zones économiques exclusives) et à l'armée de terre (taux de satisfaction, sans doute plus artificiel) sont conformes aux prévisions.

#### 6.— Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles

Les deux indicateurs associés à cet objectif confirment les difficultés ressenties par les armées en matière d'entraînement et de préparation. La faible disponibilité des matériels, conjuguée à la hausse des prix des carburants n'a permis aux militaires de n'atteindre aucun des objectifs qui leur étaient assignés, exception faite de l'entraînement des pilotes de l'ALAT. Le nombre d'heures de vol réalisé par les pilotes d'hélicoptère de l'armée de l'air s'est avéré inférieur d'un quart aux prévisions. Les résultats de la plupart des indicateurs sont en retrait par rapport à 2007.

#### 7.— Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé en optimisant les coûts

Deux indicateurs s'attachent à analyser, par armées le coût du recrutement, et le coût de la reconversion. Le premier montre une maîtrise certaine des armées en matière de coût de recrutement, sauf pour l'armée de l'air qui doit probablement faire face à la concurrence de l'aviation civile. Comme en 2007, le coût de la reconversion reste largement inférieur aux prévisions. L'indicateur relatif à la fidélisation, jugé peu fiable, est abandonné. Le Rapporteur spécial regrette l'abandon de cet indicateur, particulièrement révélateur de l'attractivité

des forces armées. Pourquoi abandonner la publication dans le RAP d'un indicateur dont nous savons qu'il est conservé en interne au ministère de la Défense ?

#### 8.— Assurer le taux de disponibilité technique au meilleur coût

Les deux indicateurs – trop peu détaillés – liés à cet objectif confirment la médiocre disponibilité des matériels, même si, précise le ministère de la Défense, la synthèse « *d'un nombre considérable de matériels peut masquer des problématiques sur des équipements clés* ». C'est justement la raison pour laquelle une mise en évidence plus détaillée des principaux matériels majeurs serait grandement utile.

#### 9.— Pourvoir aux besoins en soutien des activités courantes, d'emploi et de préparation des armées

Cet objectif est évalué par deux indicateurs qui mesurent d'une part le taux de satisfaction global du soutien apporté par le service des essences et, d'autre part, le taux de disponibilité des réseaux et systèmes d'information. Les résultats, qui frôlent les 100 %, sont globalement très bons.

### **III.— LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE**

#### **A.— UNE EXÉCUTION PROCHE DES PRÉVISIONS**

Ce programme, qui regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la Défense, a enregistré une prudente sous-consommation de ses autorisations d'engagement (3,29 milliards d'euros pour une enveloppe globale de 3,74 milliards d'euros). La consommation des crédits de paiement, qui a fait l'objet de 7 millions d'euros d'annulations en cours d'exercice, est plus proche des prévisions : 3,36 milliards d'euros pour 3,43 milliards d'euros de crédits inscrits.

Les effectifs réalisés de ce programme se sont élevés à 9 688 agents (-181 par rapport à 2007) pour un plafond autorisé de 10 127 emplois. Le déficit, qui s'élève à 439 postes (4,3 %), s'explique par une insuffisance de capacité de financement et la nécessité de prendre en charge des dépenses non budgétées, dont la hausse de la valeur du point de la fonction publique.

#### **B.— LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS DES ACTIONS**

Comme en 2007, l'action *Direction et pilotage*, qui regroupe principalement les moyens destinés aux cabinets du ministre de la défense et du secrétaire d'État aux anciens combattants, n'a pas suivi la tendance générale à la prudence. En autorisations d'engagement, les dépenses ont excédé de 4,9 millions d'euros l'enveloppe accordée. En crédits de paiement, le dépassement n'est que de

2,9 millions d'euros. La dotation initiale était pourtant en hausse de 8 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent (+15,6 %) mais ce n'était visiblement pas suffisant. Comme l'an dernier, ce sont les frais de personnels qui enregistrent la plus forte surconsommation : 109 %. Comme il est de coutume, ce dépassement ne reçoit aucune explication.

L'action *Politique immobilière*, dont le coût s'est élevé à 1,49 milliard d'euros en 2008, reste caractérisée par le poids d'un certain nombre d'opérations particulièrement lourdes, dont la réalisation est étalée sur plusieurs années comme l'hôpital Sainte-Anne à Toulon, l'école franco-allemande d'hélicoptères du Luc, le centre d'entraînement au combat en zone urbaine ou les infrastructures destinées à recevoir les matériels les plus récents et les plus coûteux comme l'hélicoptère tigre ou le VBCI. Notons que les derniers ateliers destinés à la maintenance et au remisage des chars Leclerc ont été livrés en 2008 à Verdun et à Marseille. Les réalisations immobilières liées au pôle stratégique de Paris (îlot Saint-Germain, École militaire, Balard) ont été gelées en 2008 dans l'attente d'une décision.

L'action *Accompagnement de la politique des ressources humaines*, qui regroupe l'action sociale du ministère de la défense ainsi que la formation des personnels civils et la reconversion des militaires, a enregistré une sous-consommation de ses crédits de personnels d'une telle ampleur (18 %) qu'elle ne peut s'expliquer que par des modifications de périmètre qui auraient gagné à être explicitées. Au total, la consommation des crédits de paiement de cette action s'est élevée à 349 millions d'euros alors que 1,378 milliard d'euros était budgété.

## C.- LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TRÈS MITIGÉS

Quatre objectifs et huit indicateurs (-1) ont été associés au programme en 2008.

### 1.- Respecter les échéances juridiques ou légales

Cet objectif n'a pas été atteint en 2008, loin s'en faut. Seuls 33 % des décrets nécessaires à l'application de dispositions législatives ont été publiés dans les six mois (pour un objectif de 100 %), 7 % des décrets qui auraient dû être publiés ne l'ont pas été et la durée moyenne entre la publication de la loi et celle des décrets d'application s'est élevée à 27 mois alors que l'objectif est fixé à 6 mois. La situation sur ce point continue d'ailleurs à se dégrader puisque la durée moyenne s'élevait à « seulement » 18 mois en 2006 et 24 mois en 2007. Le responsable du programme fait souligner toutefois que l'élaboration des décrets d'application échappe en grande partie à ses compétences.

2.— Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais

L'objectif de maîtrise des coûts de réalisation des infrastructures a été atteint en 2008, pas celui de maîtrise des délais. Les indicateurs relatifs au taux de vacance des logements familiaux et au taux d'intervention du service d'infrastructure mettent en évidence des résultats quasiment conformes aux prévisions.

3.— Rationaliser le développement des projets informatiques

En 2008, l'objectif de mutualisation d'un maximum de projets informatiques a été atteint et fait apparaître une nette progression en la matière par rapport aux années précédentes. En matière de coûts, le résultat 2008 fait apparaître une réelle maîtrise (+ 1,7 %) et un net progrès par rapport aux exercices antérieurs (+3,6 en 2006, +5 % en 2007).

4.— Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais et au meilleur coût

Le premier des deux indicateurs met en évidence une amélioration de la réactivité de l'action sociale, même si un seul des quatre objectifs a été atteint en 2008. En revanche, le second indicateur confirme que la majorité des crédits d'action sociale (59,3 %) sont consacrés au fonctionnement de l'action et non aux prestations elles-mêmes, comme cela était pourtant l'objectif. Les résultats de cet indicateur doivent toutefois être examinés avec précaution car les prestations intellectuelles telles que les conseils ne sont pas quantifiables. À défaut d'obtenir une image exacte de la proportion fonctionnement/prestations, l'examen dynamique des résultats laisse apparaître une situation qui se dégrade d'année en année.

\*

\* \*



**DÉFENSE :**  
**ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ;**  
**ÉQUIPEMENT DES FORCES**

**Commentaire de M. Jean-Michel FOURGOUS, Rapporteur spécial**

**SOMMAIRE**

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</i> .....	98
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	98
B.– LE RÉSULTAT DES ACTIONS .....	98
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES PERFECTIBLES .....	99
II.– LE PROGRAMME <i>ÉQUIPEMENT DES FORCES</i> .....	100
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PRUDENTE .....	100
1.– Un sous-engagement des crédits devenu récurrent .....	100
2.– La poursuite de la réduction des effectifs .....	101
B.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN PHASE AVEC LES PRÉVISIONS..	101
C.– UNE ANALYSE PLUS FINE DE LA PERFORMANCE .....	103
1.– Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées .....	103
2.– Concourir à la préservation au niveau national, et/ou européen dans le cadre d'une interdépendance librement consentie, des technologies et savoir-faire industriels garants de l'autonomie nationale.....	104
3.– Assurer une efficience maximale de la dépense d'équipement des forces.....	104

## **I.- LE PROGRAMME ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

### **A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE**

Le plus petit des quatre programmes de la mission *Défense* était doté en loi de finances initiale de 1,68 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,65 milliard d'euros de crédits de paiement. Ce programme a fait l'objet d'abondements en cours d'exercice : 82,1 millions d'euros ont ainsi été ouverts en cours d'exercice en autorisation d'engagement, ainsi que 47,5 millions d'euros en crédits de paiement. Au total, le programme a consommé 1,66 milliard d'euros d'autorisations d'engagement sur 1,76 milliard d'euros de crédits ouverts, soit 94 %, ainsi que 1,66 milliard d'euros de crédits de paiement sur 1,7 milliard d'euros disponibles, soit 97,8 %.

Ce programme est le moins consommateur d'effectifs des quatre. Pour 8 800 postes ouverts en loi de finances (-316 par rapport à 2007), 8 588 ont été pourvus en 2008. Les 212 postes vacants représentent 2,4 % des effectifs, ce qui traduit une amélioration de la situation puisqu'en 2007, 4,2 % des postes n'étaient pas pourvus. Au sein de la DGSE, la réalisation des effectifs atteint 99 %. La structure des emplois se caractérise par une forte proportion d'officiers et de fonctionnaires de catégorie A (45 % des effectifs contre 42 % en 2007), ce qui s'explique par la nature des missions confiées à ce programme : analyse stratégique, recherche du renseignement, études et recherche technologiques, diplomatie de défense...

### **B.- LE RÉSULTAT DES ACTIONS**

Le Rapporteur spécial tient à souligner le fait que le ministère de la Défense a enfin réussi à mettre un terme aux erreurs d'imputation qui avaient perturbé l'analyse des deux précédents rapports annuels de performance. La lecture de l'exécution budgétaire 2008 du programme en est facilitée.

L'action n° 2 *Prospective des systèmes de force*, qui regroupe principalement les services chargés du pilotage des systèmes de force et du centre d'analyse de la défense, a consommé 39,3 millions d'euros soit 0,8 million de plus que sa dotation budgétaire. Aucune information n'est fournie sur ce modeste dépassement.

L'action n° 3 *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* qui regroupe les crédits dévolus à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la direction de la Protection et de la sécurité de la défense (DPSD) a consommé 528 des 534 millions disponibles (98,9 %). Pourtant, ce résultat masque des situations contrastées. Ainsi, la DGSE a dépassé son budget

de fonctionnement en matière de transports, en raison de la hausse des tarifs aériens, ainsi qu'en matière de communications. En revanche, elle a enregistré une sous-consommation sur l'infrastructure en raison du décalage dans le temps d'un projet immobilier lié à d'une modification du besoin. Les dépassements enregistrés par la DPSD sont principalement liés à l'augmentation du coût de l'énergie, ainsi qu'à la nécessité de financer des services auparavant réalisés en interne gratuitement et désormais externalisés.

L'action n° 4 *Maintien des capacités technologiques et industrielles*, qui couvre les besoins financiers en matière de recherche, est la plus richement dotée du programme. La recherche sur le nucléaire continue à occuper une place privilégiée, notamment si on la compare avec celle dévolue à la recherche spatiale : ainsi, en 2008, les études liées à l'espace n'ont pas dépassés les 57,6 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, alors même qu'elle qu'elles avaient été portées à 72,8 millions d'euros par les fonds de concours et les attributions de produits. Celles liées à la recherche concernant le nucléaire, en revanche, ont largement dépassé la dotation octroyée : 69,1 millions d'euros consommés contre 60,4 millions inscrits en LFI.

L'action n° 5 *Soutien aux exportations* a enregistré, elle aussi, une surconsommation de ses crédits : pour 17 millions inscrits en loi de finances initiale, 18,6 ont été consommés. Le rapport annuel de performances ne justifie malheureusement pas ce dépassement qui trouve son origine dans les dépenses de personnel (12,9 millions d'euros consommés pour 10 millions budgétés) alors que les dépenses de fonctionnement, à l'opposé, sont restées très en deçà des prévisions.

Enfin, les 90,2 millions d'euros attribués par la loi de finances initiale à l'action n° 6 *Diplomatie de défense* n'ont pas suffi, à 0,5 million d'euros près, à couvrir les besoins des postes implantés dans 105 pays, ce qui constitue l'un des plus importants – et des plus coûteux – réseaux d'attachés de défense du monde.

C'est dans cette action qu'est comptabilisée la subvention versée au Gouvernement de Djibouti en compensation de l'implantation des forces françaises sur son territoire. Cette subvention, qui s'est élevée à 21,7 millions d'euros en 2008, alors que seulement 17 millions d'euros avaient été prévus, explique à elle seule le dépassement des dépenses de cette action.

### C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES PERFECTIBLES

Ce programme est doté de six objectifs qui ne se superposent pourtant pas avec ses six actions. Les sept indicateurs, d'intérêt inégal, sont tous renseignés et conservés pour l'exercice 2009.

La première action, particulièrement modeste, n'est adossée à aucun objectif. La deuxième, en revanche, est associée à un objectif de promotion de coopération européenne en matière de prospective. L'indicateur met en évidence

la faiblesse de cette coopération : le taux de coopération européenne en la matière atteint tout juste 10,1 % pour une cible pourtant modestement fixée à 16 %. La troisième action, relative à la recherche du renseignement, néglige la DGSE pour ne s'intéresser, avec deux indicateurs, qu'à l'activité de la DSPD. Il ressort de ces indicateurs que le taux d'avis émis par la DSPD dans les délais prescrits est satisfaisant (94 pour un objectif fixé à 88 %) alors que le taux de domaines militaires inspectés dans les délais prescrits n'atteint pas sa cible de 70 % (66,8 %).

L'action n° 4 est orientée vers deux objectifs proches : le développement des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs, d'une part, et le maintien des capacités industrielles nécessaires à la défense, d'autre part. Le premier indicateur met en évidence une progression continue et conforme aux objectifs des capacités technologiques de notre pays. Le second, qui mesure la « *performance de traitement des dossiers d'investissements étrangers en France* », affiche invariablement un résultat de 100 %, ce qui « *traduit une maîtrise satisfaisante de la préservation du potentiel industriel nécessaire à la réalisation des systèmes d'armes* ».

Les deux derniers objectifs et indicateurs portent sur les exportations d'armement et mettent en évidence d'une part une maîtrise du coût de la direction du développement international dans les contrats à l'exportation et, d'autre part, une réduction du temps de traitement des dossiers d'exportation des matériels de guerre. Comme l'an dernier, compte tenu du poids financier de l'action n° 6 relative à la diplomatie de défense, le Rapporteur spécial regrette qu'aucun objectif et aucun indicateur de performance ne lui soient assignés.

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2008, critique le caractère partiel des objectifs fixés au programme et qualifie les indicateurs de « *limités* ». Elle souligne que « *le problème récurrent de la faiblesse des indicateurs ne pouvait manquer de se poser de façon particulièrement aiguë pour le programme 144, composé pour l'essentiel d'études, c'est-à-dire d'œuvres intellectuelles, dont les performances sont, par nature, difficiles à mesurer* ». La Cour met en exergue les insuffisances de la quasi-totalité des indicateurs mis en place.

## II.– LE PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES

### A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PRUDENTE

#### 1.– Un sous-engagement des crédits devenu récurrent

En autorisations d'engagement, les crédits s'élevaient à 9,8 milliards d'euros en loi de finances initiale. Abondée à hauteur de 1,315 milliard d'euros en cours d'exercice, **l'enveloppe disponible atteignait donc un montant total de 11,2 milliards d'euros dont seulement 9,9 milliards (89 %) ont été dépensés en**

cours d'exercice. En crédits de paiement, les moyens votés en loi de finances initiale (10,4 milliards d'euros) ont été abondés en cours d'exercice de 0,89 milliard d'euros, ce qui a porté la dotation disponible à 11,315 milliards d'euros. Les dépenses se sont élevées à 10,346 milliards d'euros (91,4 % des crédits ouverts).

Les responsables du programme justifient ces chiffres par une gestion prudente des engagements destinée à rendre la situation fin 2008 compatible avec les orientations du Livre blanc et celles du projet de loi de programmation pour les années 2009-2014 et, pour les crédits de paiement, par la limitation annuelle des paiements imposée au programme.

## 2.- La poursuite de la réduction des effectifs

Le programme comptait, en 2008, 14 927 emplois réalisés, en baisse de 451 (-2,9 %) par rapport à 2007, pour un nombre d'emplois autorisés de 14 812. Cette diminution des effectifs n'a pas évité une légère sur-réalisation de 115 emplois (+0,8 %) sur laquelle les responsables du programme n'apportent aucune explication. Ce sureffectif provient essentiellement des personnels civils (+197) notamment de catégorie A (+428) alors que les personnels militaires enregistrent une sous-réalisation de 82 personnes.

La structure d'emploi du programme *Équipement des forces*, principalement orientée vers la conception d'armements, reste atypique avec un grand nombre de fonctionnaires de catégorie A (3 157) et d'officiers (2 028), ces deux catégories représentant 35 % des effectifs.

## B.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN PHASE AVEC LES PRÉVISIONS

Les actions du programme *Équipement des forces*, qui étaient encore organisées par armées en 2007, ont été regroupées par systèmes de forces à compter de 2008, en cohérence avec la présentation du budget en mode LOLF.

Avec 2,8 milliards d'euros de crédits de paiement consommés en 2008, l'action *Dissuasion* représente plus du quart (26,8 %) des dépenses du programme. Cette dotation généreuse trouve son origine dans la sanctuarisation des équipements liés à la dissuasion nucléaire : le quatrième et dernier SNLE-NG, le *Terrible*, a été mis à l'eau comme prévu en mars 2008 et devrait entrer en service en 2010 (361 millions d'euros en 2008) ; la réalisation du missile M 51, futur vecteur de l'arme nucléaire, se poursuit (604 millions d'euros) ainsi que les travaux d'adaptation des trois autres SNLE à ce missile (136 millions d'euros) ; cette action inclut également le développement des projets de simulation (445 millions d'euros), du missile aéroporté ASMPA (268 millions d'euros) et d'un certain nombre de projets de cohérence liés à la dissuasion pour 942 millions d'euros.

L'action *Commandement et maîtrise de l'information*, qui regroupe douze sous-actions liées à la communication et à l'information, a enregistré une légère sous-consommation de ses crédits de paiement (1,19 milliard d'euros consommés contre 1,32 inscrit en LFI). Cette action comprend plusieurs grands programmes emblématiques tels que le système de trois satellites de communications Syracuse III (110 millions d'euros dépensés en 2008), les deux satellites de renseignement Hélios II (20 millions d'euros), le système de commandement SCCOA (84 millions d'euros), le système de commandement de l'armée de terre SIC Terre (150 millions d'euros); mais il intègre également un grand nombre de programmes de cohérence qui ont coûté 825 millions d'euros de crédits de paiement en 2008.

L'action *Projection – mobilité - soutien* se caractérise par une surconsommation de 50 % de ses d'autorisations d'engagement (1 200 millions d'euros consommés contre 800 prévus) et par un dépassement plus léger de ses crédits de paiement : 885 millions d'euros contre 882 ouverts (100,4 %). Aucune explication satisfaisante n'est fournie par le rapport de performances. En 2008, c'est le programme d'avion de transport A400M qui, malgré son retard désormais évalué à quatre ans, a mobilisé l'essentiel des crédits (465 millions d'euros) devant le programme d'hélicoptère de transport NH-90 (160 millions d'euros, versions terrestre et navale confondues) ou de rénovation des 24 hélicoptères Cougar. En 2008 ont également été commandés 2 Falcon 7X destinés aux déplacements des membres du gouvernement. En revanche, la commande des 100 premiers porteurs polyvalents terrestres (PPT, camions militaires dotés d'une protection balistique), prévue à l'origine pour 2008, a été reportée à 2009. De la même manière, la rénovation de l'avionique des 11 avions ravitailleurs C 135, prévue en 2008 par la loi de finances, a été remise à une date ultérieure.

L'action *Engagement et combat*, la plus richement dotée du programme, a enregistré une sous-consommation de ses engagements (4,99 milliards d'euros pour 5,22 milliards inscrits en loi de finances initiale) mais une surconsommation de ses crédits de paiement (3,56 milliards pour seulement 3,47 milliards inscrits). Parmi les 17 sous-actions, la plus « budgétivore », avec 1,44 milliard d'euros consommés pour 1,29 inscrit, est celle qui concerne le Rafale dont 14 exemplaires supplémentaires ont été perçus par les forces l'an dernier. Viennent ensuite le programme des frégates multimissions FREMM (388 millions d'euros consommés en 2008), le programme des SNA Barracuda dont la construction n'a pourtant pas encore débuté (294 millions d'euros), l'hélicoptère Tigre (287 millions d'euros, 4 exemplaires livrés), le véhicule blindé de combat d'infanterie VBCI (228 millions d'euros, 41 exemplaires livrés), le missile de croisière naval MDCN (79 millions d'euros), la rénovation du blindé AMX10 RC (40 millions d'euros, 62 exemplaires rénovés), la torpille MU 90 (26 millions d'euros, 50 exemplaires livrés), le canon automoteur Caesar (17 millions d'euros, 10 exemplaires livrés), ainsi qu'un grand nombre de programmes de cohérence moins emblématiques, parfois discrets (« conduite des opérations spéciales », par exemple), quelquefois

coûteux. Cette sous-action inclut toujours le projet de second porte-avions, dont la réalisation a été repoussée mais dont les études, qui ont été mises en veille, ont coûté en 2008, la somme de 31,3 millions d'euros.

Dotée de 723 millions d'euros en loi de finances initiale, l'action *Protection et sauvegarde* a enregistré une sous-consommation de ses moyens (689 millions d'euros ont été dépensés). Ce sont les programmes de missiles de courte ou moyenne portée qui constituent l'essentiel de cette action. Ainsi, le développement de la famille de systèmes sol-air futur (FSAF) a coûté 301 millions d'euros en 2008 contre 96 millions d'euros pour le missile d'interception de combat et d'autodéfense (MICA), 39 millions d'euros pour le développement du système principal de missile anti-aériens (PAAMS) ou 31 millions d'euros pour la rénovation à mi-vie des missiles Mistral. Le programme de frégates anti-aériennes Horizon, dont le premier exemplaire a été livré en 2008, a coûté, pour sa part, 41 millions d'euros au cours de l'exercice.

Les deux dernières actions du programme sont spécifiques : l'action *Préparation et conduite des opérations d'armement* (1,23 milliard d'euros en 2008) assure principalement le soutien de la Délégation générale pour l'armement (DGA). L'action *Parts étrangères et programmes civils* (16,6 millions d'euros) regroupe, d'une part les participations étrangères à des opérations menées en coopération avec la DGA, d'autre part les opérations conduites par la DGA au profit d'administrations civiles (sécurité civile, douanes...).

### C.- UNE ANALYSE PLUS FINE DE LA PERFORMANCE

L'objectif naturel assigné à ce programme, mettre les équipements à disposition des armées en maîtrisant les coûts et les délais, était jusqu'à présent artificiellement scindé en deux : le premier concernait les équipements majeurs, le second les équipements dits de cohérence. Neufs indicateurs (cinq pour le premier objectif, quatre pour le second) étaient attachés à ces objectifs qui, en réalité relevaient d'une même logique.

En 2008, l'analyse de la performance du programme *Équipement des forces* est profondément modifiée avec l'apparition de trois « vrais » objectifs assortis de huit indicateurs, parfois multiples. L'analyse de la performance de ce programme, d'un coût de plus de dix milliards d'euros, s'en trouve améliorée.

L'analyse des résultats, relativement bien détaillée, facilite la compréhension des résultats des indicateurs.

#### 1.- Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées

Les cinq indicateurs de performance qui sont associés à cet objectif analysent le taux de réalisation des équipements de chacun des cinq systèmes de force : dissuasion, commandement et maîtrise de l'information, projection-mobilité-soutien, engagement et combat et protection et sauvegarde.

Chacun de ces indicateurs se décline en quatre sous-indicateurs, pour aboutir à une vision relativement complète de la situation par système de force : progression dans la réalisation des principales opérations, augmentation annuelle des délais en nombre de mois, taux moyen de réalisation des performances techniques, indice de réalisation des besoins en matière de programmes de cohérence.

La plupart de ces indicateurs fournissent des données rassurantes et conformes aux prévisions, même si certains doivent être considérés avec précaution. Il en est ainsi du taux moyen de réalisation des performances techniques, systématiquement compris – comme en 2007 – entre 99 % et 100 %. Il est certes plutôt rassurant de constater que le niveau de réalisation des performances techniques des équipements de nos armées est aussi élevé, mais cela doit amener à se poser des questions sur la pertinence et la signification réelle d'un indicateur qui varie aussi peu.

Une autre difficulté provient de la construction de ces indicateurs qui ne prennent en compte que les équipements entièrement livrés. C'est ainsi que le retard moyen enregistré par les différents programmes fluctue entre 1,5 et 2,25 mois car l'avion de transport A400M, qui affiche 4 ans de retard, n'est pas pris en compte. Il faudra attendre la dernière livraison de cet appareil, dans une quinzaine d'années, pour voir le RAP prendre en compte le retard du programme. Il en est de même des hélicoptères NH-90, Tigre...

- 2.– Concourir à la préservation au niveau national, et/ou européen dans le cadre d'une interdépendance librement consentie, des technologies et savoir-faire industriels garants de l'autonomie nationale

L'indicateur unique associé à cet objectif s'intéresse à la coopération européenne qui, avec un résultat de 29 % dépasse son objectif de 25 %. Si on ne peut que se féliciter d'un niveau de coopération européenne élevé, on peut toutefois regretter l'absence d'un indicateur global relatif à la réalité de la préservation du savoir-faire. Notons toutefois que si cet indicateur a été retenu dans le cadre de la performance du programme *Équipement des forces* en raison, le sujet se situe toutefois à la lisière du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*.

- 3.– Assurer une efficacité maximale de la dépense d'équipement des forces

Le premier indicateur s'attache au montant des intérêts moratoires versés, à la fois en millions d'euros et en pourcentage du montant des paiements. Les résultats pour 2008 sont excellents puisque la somme est en forte baisse (9,2 millions d'euros) par rapport aux chiffres enregistrés les années précédentes (environ 15 millions d'euros) et à l'objectif fixé : 16 millions d'euros.

En pourcentage du montant total des paiements, le résultat est tout aussi encourageant : 0,12 % en 2008 contre 0,18 % en 2006, 0,20 % en 2007 et 0,19 % attendus.

Le second indicateur présente l'évolution annuelle des devis d'équipement principaux pour les cinq systèmes de forces. Il laisse apparaître une bonne maîtrise globale des devis qui ont peu augmenté en 2008, exception faite du domaine de la dissuasion nucléaire, en hausse de 3,55 %, soit largement plus que l'objectif fixé à 2 %. Sur les devis des 52 opérations principales répertoriées et arrivées au stade de la réalisation, 38 n'ont pas évolué en 2008, tandis que 7 évoluaient à la hausse.

\*

\* \*



***DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES :  
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ÉCONOMIQUE***

**Commentaire de M. Jérôme CHARTIER, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
SYNTHÈSE.....	108
I.– DES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL INCOMPLÈTEMENT PRISES EN COMPTE EN 2008.....	109
A.– UN PÉRIMÈTRE DE MISSION ENCORE ET TOUJOURS PROVISoire.....	109
B.– DES RECOMMANDATIONS DIVERSEMMENT APPLIQUÉES .....	110
II.– LE PROGRAMME N° 134 <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DES SERVICES</i> .....	111
A.– DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS.....	111
B.– DES DÉPENSES FISCALES CROISSANTES ET NON ÉVALUÉES .....	113
C.– LES LACUNES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	113
D.– UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE DE LA MAÎTRISE DES COÛTS .....	115
III.– LE PROGRAMME N° 199 <i>RÉGULATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES</i> .....	115
A.– LA MAÎTRISE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES.....	116
B.– DES RÉSULTATS EN PROGRESSION ET SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS.....	116

## SYNTHÈSE

**Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008** de la mission *Développement et régulation économiques*, le troisième du genre, est un outil **d'évaluation de l'efficacité de l'action publique** dans ce domaine. Il illustre les acquis et les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de la LOLF

**Au titre des difficultés rencontrées**, le rapport annuel de performances pour 2008 voit son utilité réduite par **les changements incessants de périmètre intervenus dans le cadre du programme n° 134 *Développement des entreprises et des services***.

En outre, **la gestion des dépenses budgétaires** du programme n° 134 en loi de finances initiale **a été marquée par deux opérations consécutives en 2008** : le transfert de crédits en provenance du MEDDAT au titre des missions exercées par les DRIRE (186 millions d'euros), et le rattachement du fonds de concours au titre de l'institution d'une aide exceptionnelle en faveur des ménages non imposables à l'impôt sur le revenu qui utilisent le fioul comme mode de chauffage dans leur habitation principale (125 millions d'euros). **Il en résulte que la consommation des crédits est supérieure de plus de 200 millions à la prévision en loi de finances initiale pour 2008. Toutefois, il ne s'agit pas de dépenses supplémentaires et elles n'ont pas eu d'incidence en termes d'effectifs**

Par ailleurs, **de nombreux indicateurs de performance restent insatisfaisants, en particulier ceux du programme n° 134 *Développement des entreprises et des services***.

Enfin, il n'existe **aucune mesure de la performance des 99 dépenses fiscales du programme n° 134, dont 25 % d'entre elles ne sont d'ailleurs même pas chiffrées**. Or, ces dépenses fiscales d'un montant de 13,5 milliards d'euros en 2008 sont **treize fois plus élevées que les dépenses budgétaires** du programme et connaissent un rythme d'accroissement élevé (+17,3 % entre 2007 et 2008). **Pourtant, le relevé de décision du Conseil de la modernisation des politiques publiques de décembre 2007 prévoyait notamment un examen périodique de leur efficacité socio-économique**.

L'examen du RAP 2008 de la mission *Développement et régulation économiques* montre, s'il en était besoin, que **l'application de la LOLF doit encore être améliorée dans trois directions** :

- la stabilisation du périmètre du programme n° 134 autour du développement des entreprises et de la protection du consommateur ;
- le rééquilibrage des indicateurs du programme n° 134 en faveur de l'efficacité et la qualité de service ;
- l'instauration d'indicateurs de performance liés aux principales dépenses fiscales du programme n° 134 (au-delà de 100 millions d'euros).

Le **programme n° 199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services*** se traduit par une bonne maîtrise des dépenses budgétaires et une progression constante des indicateurs de performances, supérieurs aux cibles peu ambitieuses fixées par le projet annuel de performances pour 2008.

## I.- DES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL INCOMPLÈTEMENT PRISES EN COMPTE EN 2008

Le Rapporteur spécial pour les crédits de la mission *Développement et régulation économiques* avait formulé de nombreuses recommandations dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 et 2009. Certaines d'entre elles ont été prises en compte. D'autres ne l'ont pas été mais pourront l'être à l'avenir.

### A.- UN PÉRIMÈTRE DE MISSION ENCORE ET TOUJOURS PROVISOIRE

**L'évolution incessante du périmètre du programme 134 *Développement des entreprises et des services* rend très difficiles les comparaisons et l'évaluation des performances d'une année sur l'autre.**

En 2008, la nouvelle organisation gouvernementale (ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, devenu ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi -MEIE- et la mise en place du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, devenu ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire -MEEDDAT) et la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont eu un impact important sur le programme 134 :

– suppression du programme n° 127 et rattachement au programme 134, de la DGE-DARQSI et du réseau des DRIRE sachant que les missions de développement industriel et de métrologie relèvent du MEIE alors que l'ensemble de ses autres missions dont le contrôle des installations classées relève du MEEDDAT ;

– transfert depuis le programme n° 218 *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* des crédits de personnel du Conseil général des Mines, du Conseil général des technologies de l'information, et des crédits du Haut fonctionnaire de Défense (rémunération par l'État des prestations techniques fournies par les opérateurs pour la réalisation des interceptions des correspondances émises par voie de télécommunications dans le cadre des obligations énoncées par la loi du 10 juillet 1991) ;

– transfert vers les programmes du MEEDDAT de l'action concernant la DGEMP et transfert au programme 305 *Politique économique et de l'emploi* des crédits de personnel et des moyens du réseau international du MINEFE ;

**En outre, le programme *Développement des entreprises* comprend toujours des actions qui ne concourent en rien à sa finalité ou qui mériteraient d'être regroupées.**

Ainsi, l'action *Télécommunications, postes, société de l'information* comporte des crédits qui devraient figurer dans d'autres programmes. L'aide au transport de presse compensant le surcoût pour La Poste du transport de presse en

milieu rural, comprise dans cette action, devrait être placée dans le programme *Presse* de la mission *Médias* avec l'aide au numéro pour la presse d'opinion. Cette recommandation émise depuis 2007 n'a toujours pas été mise en pratique. Il faut espérer que le projet annuel de performances pour 2010 soit l'occasion de ce transfert.

De la même manière, paraissait-il nécessaire de fusionner les actions n° 6 (*Accompagnement des mutations industrielles*), n° 9 (*Développement industriel et métrologie*) et n° 11 (*Soutien au réseau des DRIRE*) au sein de l'action n° 3 *Environnement et compétitivité des entreprises industrielles* car ces quatre actions concourent au même objectif. La loi de finances pour 2009 a saisi cette opportunité pour assurer la rationalisation d'une partie du périmètre du programme.

## B.- DES RECOMMANDATIONS DIVERSEMENT APPLIQUÉES

**Comme ses prédécesseurs, MM. Hervé Novelli et Jean-Pierre Gorges, le Rapporteur spécial regrette que les projets annuels de performances du programme n° 134 n'évaluent pas correctement les dépenses fiscales** du programme depuis 2006. Il note toutefois que des progrès sont en cours. En effet, le chiffrage des dépenses fiscales atteignait 30 % dans le PAP 2007, 55 % dans le PAP 2008 et 78 % dans le PAP 2009. En revanche, le nombre de bénéficiaires des mesures fiscales du programme n'est pas toujours déterminé.

**Le Rapporteur spécial appelait à un renforcement du FISAC** (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) afin de favoriser le développement des très petites entreprises (TPE) ce qu'a permis la loi sur la modernisation de l'économie (LME) en 2008 et la loi de finances initiale pour 2009. **Toutefois, l'exécution 2008 montre une fois de plus que la consommation des crédits est largement sous optimale puisqu'elle n'atteint que 11 millions d'euros sur les 30 millions d'euros prévus (36 %).**

**Le Rapporteur spécial était particulièrement favorable à la mise en œuvre de la réforme des CCI** afin de mutualiser davantage de moyens au niveau régional, notamment les tâches administratives **et se félicite de l'action mener par le ministre pour faire aboutir cette réforme** à travers la tutelle qu'il exerce sur la tête de réseau, l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie.

**Enfin, le Rapporteur spécial pour 2008 avait particulièrement insisté sur l'importance de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise.** Or, le renforcement des crédits et des garanties d'emprunts d'OSEO, dans le cadre du plan de relance pour l'économie en 2009, constitue une avancée majeure en la matière.

## II.- LE PROGRAMME N° 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DES SERVICES

### A.- DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

La loi de finances initiale pour 2008 prévoyait, pour la mise en œuvre du programme n° 134, 885,30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 852,72 millions de crédits de paiement pour 2008. Or, les dépenses budgétaires du programme s'élèvent, en exécution à 1,12 milliard d'euros pour les autorisations d'engagement et à 1,10 milliard d'euros pour les crédits de paiement.

**Les écarts entre la prévision des dépenses en loi de finances initiale et la consommation des crédits en 2008 sont donc très importants (+26,5% en autorisations d'engagement et +29 % en crédits de paiement) et divergent selon les actions considérées comme le montre le tableau ci-après.**

#### ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION DES DÉPENSES EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2008

<i>ACTIONS</i>		<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>Crédits de paiement</i>
<i>Action n° 2 Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales</i>	<i>LFI 2008</i>	157 366 346	139 668 960
	<i>Consommation 2008</i>	236 502 921	237 429 893
	<b>Écart en %</b>	<b>150,29 %</b>	<b>170 %</b>
<i>Action n° 3 Environnement et compétitivité des entreprises industrielles</i>	<i>LFI 2008</i>	153 292 744	142 741 022
	<i>Consommation 2008</i>	139 871 874	128 232 543
	<b>Écart en %</b>	<b>91,24 %</b>	<b>89,84 %</b>
<i>Action n° 4 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information</i>	<i>LFI 2008</i>	200 012 487	200 012 487
	<i>Consommation 2008</i>	194 210 400	194 210 400
	<b>Écart en %</b>	<b>97,10 %</b>	<b>97,10 %</b>
<i>Action n° 5 Offre de formation aux entreprises</i>	<i>LFI 2008</i>	169 379 862	169 379 862
	<i>Consommation 2008</i>	170 130 877	165 248 317
	<b>Écart en %</b>	<b>100,44 %</b>	<b>97,56 %</b>
<i>Action n° 6 Accompagnement des mutations industrielles</i>	<i>LFI 2008</i>	9 996 086	7 492 500
	<i>Consommation 2008</i>	4 305 548	1 970 242
	<b>Écart en %</b>	<b>43,07 %</b>	<b>26,30 %</b>
<i>Action n° 8 Expertise, conseil et inspection</i>	<i>LFI 2008</i>	15 249 039	15 249 039
	<i>Consommation 2008</i>	15 047 584	15 047 584
	<b>Écart en %</b>	<b>98,68 %</b>	<b>98,68 %</b>
<i>Action n° 9 Développement industriel et métrologie</i>	<i>LFI 2008</i>	101 361 123	100 326 540
	<i>Consommation 2008</i>	93 586 029	89 358 870
	<b>Écart en %</b>	<b>92,33 %</b>	<b>89,07 %</b>
<i>Action n° 10 Installations classées énergie et contrôles techniques de sécurité</i>	<i>LFI 2008</i>	-	-
	<i>Consommation 2008</i>	+128 516 719	+128 516 719
	<b>Écart en %</b>	-	-
<i>Action n° 11 Soutien au réseau des DRIRE</i>	<i>LFI 2008</i>	30 939 748	30 901 002
	<i>Consommation 2008</i>	85 916 902	85 315 580
	<b>Écart en %</b>	<b>277,69 %</b>	<b>276,09 %</b>

**Globalement, les moyens alloués en loi de finances initiale pour le programme n° 134 ont été utilisés conformément à leur destination initiale.**

**Toutefois, trois mesures sont intervenues en 2008 qui n'ont pas respecté la répartition des dotations opérée en loi de finances initiale :**

– un mouvement de fongibilité à hauteur de 10,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du BOP 2 « PME » au BOP 3 « DGTPE » pour financer des mesures spécifiques destinées à aider les PME à exporter ;

– des mouvements de crédits en provenance de deux BOP du programme afin de compléter le fonds de concours destiné au financement de l'aide à la cuve. En effet, la loi de finances rectificative pour 2007 et le décret n° 2008-49 du 15 janvier 2008 accordent une aide exceptionnelle (150 euros en 2008) aux ménages non imposables utilisant le fioul domestique comme moyen de chauffage de leur résidence principale. Un fonds de concours rattaché au programme n° 134 a donc été créé pour recueillir les contributions des sociétés pétrolières assurant le financement de ce dispositif d'aide aux ménages. Le financement global est de 124,59 millions d'euros. Toutefois, un financement insuffisant, a fait peser des dépenses supplémentaires et non prévues sur le programme et particulièrement sur les crédits du FISAC (8 millions d'euros) et sur les crédits de la DGE (2 millions d'euros) ;

– le transfert de crédits en provenance du MEDDAT au titre des missions exercées par les DRIRE au profit de l'action n° 10 *Installations classées, énergie et contrôle technique de sécurité*, et de l'action n° 11 *Soutien aux réseaux des DRIRE*. Ce transfert de gestion concerne des crédits ouverts au titre de la rémunération des personnels des DRIRE (154,7 millions d'euros) et des heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique d'État (2,33 millions d'euros).

**Ces transferts de crédits constituent un infléchissement de la volonté du législateur et réduisent l'exactitude des intentions présentées par le projet annuel de performance.**

**En matière d'emplois, la stratégie du programme est déclinée dans chacun des BOP** et c'est à ce niveau, dans le cadre global du plafond d'emplois et du titre II dévolu au programme, que chacune des structures prend les décisions nécessaires au pilotage opérationnel, dont un des éléments est d'assurer la cohérence entre les différents types de ressources humaine et financière. Compte tenu des faibles effectifs de ce programme, 2 618 en en prévision et 4 899 (compte tenu du transfert des DRIRE) en exécution, les enjeux sont très limités.

## B.– DES DÉPENSES FISCALES CROISSANTES ET NON ÉVALUÉES

**Le programme n° 134 comprend 99 dépenses fiscales qui s'élèvent, pour 2008, dans leur chiffrage actualisé, à 13,5 milliards d'euros** au regard d'un volume de crédits de 1,12 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,10 milliard d'euros en CP (dont 0,34 million d'euros sur le titre II), sont un enjeu majeur au niveau du programme.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques, le 12 décembre 2007, a pris un certain nombre de décisions parmi lesquelles la définition de règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales. Il y avait été indiqué que toute création de dépense fiscale nouvelle serait subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact préalable comportant une comparaison des outils fiscaux et budgétaires, que les dépenses fiscales nouvelles seraient limitées dans le temps et que leur renouvellement serait conditionné à la réalisation d'une étude d'impact.

Le souhait avait été émis qu'un plafond de dépenses fiscales soit mis en place, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépenses qui s'applique au budget de l'État.

S'agissant des dépenses fiscales, le responsable de programme n'est pas associé à leur suivi. En effet, selon la Cour des comptes, c'est la direction de la Législation fiscale qui les élabore et la direction du Budget qui les arrête dans le projet annuel de performances. Or, aucune mesure n'est faite par l'État de leurs performances.

Cette situation est très regrettable, d'autant plus que la situation des finances publiques exige une rigueur accrue en termes de gestion. Ces dépenses représentent, dans le cas du programme 134, près de treize fois le montant des crédits budgétaires qui, eux, sont soumis à un examen de performances.

**Il est donc particulièrement nécessaire que les performances de ces dépenses fiscales soient mesurées, ce qui n'est pas le cas actuellement.**

## C.– LES LACUNES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

**Outre le fait que les dépenses fiscales du programme n° 134 ne font l'objet d'aucune mesure de la performance, ce programme présente un pourcentage important de dépenses pour charges de service public** à destination des opérateurs ou pour l'aide au transport de presse **qui ne relève pas directement de l'un de ses objectifs**. Aussi, le Rapporteur spécial est-il notamment favorable au transfert des aides au transport de presse inscrites à l'action n° 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information*, vers le programme 180 *Presse* au sein de la mission *Medias*.

**Le montant des crédits ouverts n'est pas déterminé en rapport avec la hiérarchie des priorités affichées.**

En effet, le programme n° 134 dispose de 18 indicateurs pour évaluer son action et ses performances en 2008. Le périmètre du programme ayant été modifié entre 2007 et 2008, les indicateurs ne sont pas les mêmes d'une année sur l'autre. Une partie des indicateurs de 2008 figurait en 2007 dans le projet annuel de performances du programme n° 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel*, désormais supprimé.

À ces indicateurs sont associées des valeurs cibles et ils sont renseignés selon une périodicité annuelle liée à l'exercice rétrospectif des rapports annuel de performance et aux cibles fixées dans le projet annuel de performances. Or, il n'y a pas de lien direct ou de relation entre les montants budgétaires et les résultats et ils ne peuvent pas être utilisés tels quels dans une programmation budgétaire.

Néanmoins, ces indicateurs restent utiles dans cette perspective à certaines directions, car ils participent à l'évaluation de leurs demandes budgétaires. Les objectifs ont en général été atteints ou dépassés pour les indicateurs effectivement renseignés.

**Certains indicateurs du programme ne sont pas pertinents ou ne sont pas renseignés.**

En 2006, le CIAP indiquait dans son rapport sur le programme n° 134 *« dans un domaine aussi multifactoriel que celui de l'appui aux entreprises, la mesure de l'efficacité spécifique de l'action publique reste malaisée. Le louable effort de sélectionner des indicateurs de résultat pouvant objectivement être imputés aux actions menées dans le cadre du programme a dans l'ensemble conduit à renoncer à des indicateurs de portée plus large, ...au profit d'indicateur d'efficacité et de moyens qui ... ne peuvent donner qu'une vision partielle et réductrice »*.

Interrogé sur la pertinence des indicateurs du programme, M. Dominique Lamiot, responsable du programme a indiqué *« les responsables continuent à s'interroger sur la capacité à mesurer réellement "la performance" de ce programme aux différentes facettes, complémentaires et concourant toutes aux mêmes finalités. Il est, en effet, difficile de faire la part de ce qui est réellement imputable à l'État, et en particulier à l'action des services impliqués dans la mise en œuvre du programme 134, de ce qui résulte de l'évolution de l'environnement socio-économique ou réglementaire des entreprises. La situation économique actuelle en montre bien les limites »*.

**Le Rapporteur spécial préconise donc un rééquilibrage progressif des indicateurs vers la mesure de l'efficacité et la qualité de service afin de prendre en compte les trois dimensions de la performance.**

## D.– UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE DE LA MAÎTRISE DES COÛTS

**L'appréciation générale de l'analyse des coûts est globalement positive.**

Compte tenu des contraintes qui pèsent sur ce programme, les services optimisent l'utilisation de ses ressources humaines et financières.

**Cela étant, les crédits qui servent à mettre en œuvre les politiques potées par ce programme, tant au niveau national que déconcentré, représentent moins du tiers de ses possibilités d'interventions.**

En effet, la répartition des coûts du programme est la suivante :

- 31 % des crédits permettent de mettre directement en œuvre les politiques sous-tendues par le programme (FISAC, crédits de politique industrielle, études...);

- 22 % des crédits relèvent du titre II (environ 2 700 ETPT) ;

- 18 % des crédits constitue l'« aide au transport de presse » ;

- 16 % des crédits représentent les charges de services publics ou assimilés (UBIFRANCE, LNE, AFNOR, Centres techniques industriels, organismes internationaux, OSEO Garantie...);

- 13 % des crédits sont en faveur des écoles d'ingénieurs et des actions d'accompagnement de la politique de formation.

## III.– LE PROGRAMME N° 199 *RÉGULATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES*

Les actions dont ce programme est le support s'articulent autour de deux grands objectifs :

- garantir une concurrence saine entre les acteurs économiques, gage d'un fonctionnement efficace des marchés et, partant, de compétitivité ;

- protéger les consommateurs, pour développer la confiance dans l'acte d'achat, et leur assurer le niveau de sécurité des produits échangés ou circulant sur le territoire qu'ils sont en droit d'exiger.

L'analyse de l'action des services mobilisés pour assurer un environnement concurrentiel satisfaisant permet de tirer un bilan positif de l'année 2008.

**La consommation des crédits de paiement fait état d'un effort de maîtrise des dépenses budgétaires et les objectifs ont été atteints, ce que traduisent les résultats des indicateurs concernés, qui dépassent tous leur objectif et qui, pour certains, enregistrent une progression importante par rapport à 2007.**

#### A.- LA MAÎTRISE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

**La maîtrise des dépenses, entendue comme la différence entre les dépenses en exécution et les prévisions, a été performante en 2008.**

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 310,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et 313,82 millions d'euros en crédits de paiement.

**Pour l'ensemble des crédits du programme n° 199, les taux de consommation sont 94,14 % pour les autorisations d'engagement, soit une moins value de 18,40 millions d'euros, et de 96,61 % pour les crédits de paiement, soit une moins-value de 10,7 millions d'euros.**

En loi de finances initiale pour 2008, le plafond d'emplois du programme s'élevait à 3 994 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Au terme de la gestion, la consommation moyenne annuelle s'établit à 3 772 ETPT, dont 9 % d'agents de catégorie A+, 42 % d'agents de catégorie A, 35 % d'agents de catégorie B et 14 % d'agents de catégorie C.

**Le taux de consommation du plafond d'emplois du programme se situe donc à 94 %.** Entre 2007 et 2008, l'évolution des effectifs de - 348 ETPT traduit la mise en œuvre du schéma d'emplois des services du programme ainsi que l'effet du transfert de - 294 ETPT en loi de finances initiale pour 2008.

#### B.- DES RÉSULTATS EN PROGRESSION ET SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS

Les indicateurs de performance du programme n° 199, qui sont tous des indicateurs de résultats exclusivement liés à l'activité des administrations, font état d'évolutions satisfaisantes. Les cibles fixées, dans le projet annuel de performances pour 2008 s'avèrent peu ambitieuses car conformes aux résultats de 2007. Toutefois, **les performances des différentes actions ont été en 2008 en progression sensible par rapport à 2007.**

**Le bilan en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles reste bien orienté.**

La qualité des indices d'ententes détectés par les unités départementales et transmis aux services d'enquêtes spécialisés a continué à s'améliorer, puisqu'ils ont débouché sur une plus grande proportion de suites opérationnelles (indicateur 1.3).

De même, la diversification des indices de pratiques anticoncurrentielles s'est poursuivie et la part des indices détectés dans les secteurs à enjeux représentant 50 % du PIB (services aux entreprises, éducation, santé, action sociale, activités immobilières et commerce) tend à se rapprocher, globalement, de son poids économique (indicateur 1.4). Ces résultats sont obtenus avec un nombre d'indices détectés qui reste bien supérieur à 550.

Les services de contrôle ont davantage eu recours aux mesures administratives, conséquence du renforcement des pouvoirs donnés aux enquêteurs de la DGCCRF par la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation communautaire dans les domaines économique et financier (DDAC). La loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs a étendu le champ d'application de ces pouvoirs aux pratiques déloyales (indicateur 1.2).

**Les autorités administratives indépendantes maintiennent les bonnes performances des années précédentes.**

**En matière de protection du consommateur et de sécurité du citoyen, les résultats sont largement positifs.**

Le développement du contrôle des entreprises responsables de la première mise sur le marché des produits (alimentaires ou non alimentaires) pouvant mettre en cause la sécurité du consommateur s'est intensifié.

Il s'agit d'une procédure de contrôle « à la source », fondée sur une inspection méthodique et approfondie de l'entreprise et de ses méthodes d'autocontrôle, pour un objectif aval de conformité des produits. Lancé en 2006, le contrôle des entreprises à risque (qui concerne près de 10 000 entreprises) s'est achevé en 2008 conformément au plan de contrôle établi (indicateur 3.1).

Une nouvelle procédure de programmation a été mise en place à partir de 2009 pour adapter la fréquence des contrôles au niveau de risque.

Par ailleurs, la DGCCRF qui a amélioré ses procédures d'accueil courant 2007 a rendu au consommateur un service de meilleure qualité, comme l'indique le taux de satisfaction des publics faisant suite à une visite ou un courrier (indicateur 6.1).

L'ensemble de ces résultats satisfaisants traduit une importante mobilisation des services sur le terrain, comme en témoigne la part du temps consacrée aux enquêtes qui dépasse sensiblement l'objectif fixé (indicateur 7).

\*

\* \*



**DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES :  
TOURISME**

**Commentaire de M. Pascal TERRASSE, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES 2008 .....	121
A.– UNE PRÉSENTATION INCOMPLÈTE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES .....	121
B.– L'ABSENCE DOMMAGEABLE DE DONNÉES SUR L'ANCV .....	121
II.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008 .....	122
A.– LES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LES CRÉDITS CONSOMMÉS .....	122
B.– DES DÉPENSES FISCALES 18 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....	122
C.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL .....	123
D.– LA DETTE DU PROGRAMME <i>TOURISME</i> : UNE EXTINCTION PROGRAMMÉE POUR 2009 .....	124
III.– DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS L'ENSEMBLE .....	124
A.– OBJECTIF N° 1 : AUGMENTER LA CAPACITÉ DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS .....	124
B.– OBJECTIF N° 2 : ATTIRER ET FIDÉLISER UN NOMBRE CROISSANT DE TOURISTES ÉTRANGERS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUER À L'AUGMENTATION DES RECETTES TOURISTIQUES .....	125
C.– OBJECTIF N° 3 : FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ .....	125
D.– OBJECTIF N° 4 : EXPÉRIMENTATION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE DES CHÈQUES-VACANCES .....	126

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2008, le tourisme avait été relégué au rang d'action du programme n° 134 *Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique* au sein de la mission *Développement et régulation économiques*.

Deux amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances ont permis au tourisme de retrouver sa place en tant que programme dans la maquette budgétaire, à la satisfaction de votre commission des Finances et du Rapporteur spécial.

Pour l'exercice 2008, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à **88,86 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **92,50 millions d'euros** en crédits de paiement (CP).

Les différents mouvements de crédits opérés en cours d'exercice ont porté les autorisations d'engagement à **99,27 millions d'euros** et les crédits de paiement à **109,85 millions d'euros**.

**Les dépenses en 2008 se sont finalement élevées à 87,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 101,92 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les trois axes principaux du développement de la politique publique du tourisme correspondent à trois actions du programme :

- action 1 : *Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire* ;
- action 2 : *Économie du tourisme et développement de l'activité du tourisme* ;
- action 3 : *Politiques favorisant l'accès aux vacances*.

Une quatrième action *Soutien du programme tourisme* regroupe tous les crédits indivis de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés du tourisme.

En 2008 le pilotage du programme est assuré par la direction du Tourisme, administration centrale dont le directeur est le responsable de programme. Le Comité de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé la création d'une direction générale unique regroupant la direction générale des Entreprises, la direction du Commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales et la direction du Tourisme. La direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a vu le jour par décret du 12 janvier 2009.

## I.- OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES 2008

### A.- UNE PRÉSENTATION INCOMPLÈTE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

Les mouvements de crédits opérés au cours de l'exercice 2008 ont permis d'augmenter significativement de 10,41 millions d'euros les autorisations d'engagement et de 17,35 millions d'euros les crédits de paiement, ce qui représente respectivement 12 % et 18 % des budgets prévus initialement.

Le Rapporteur spécial regrette que les délais impartis pour examiner le projet de loi de règlement ne permettent pas toujours d'organiser les auditions nécessaires pour apprécier l'origine et les motifs de ces ouvertures ou de ces annulations de crédit. Or aucune explication n'accompagne les tableaux récapitulatifs des décrets de transfert, d'arrêtés de report ou d'ouvertures par voie de fonds de concours.

Aussi, les tableaux récapitulant les mouvements de crédits gagneraient à être assortis de commentaires.

**Préconisation n° 1 :** dans le RAP, commenter les tableaux récapitulatifs des mouvements de crédits en précisant les motifs des ouvertures ou des annulations de crédits.

**Préconisation n° 2 :** accompagner le tableau présentant les fonds de concours d'informations concernant leur ventilation par action et titre et indiquer leur provenance.

### B.- L'ABSENCE DOMMAGEABLE DE DONNÉES SUR L'ANCV

À côté des deux opérateurs principaux du programme *Tourisme* que sont Maison de la France et ODIT-France, dont la fusion est par ailleurs programmée dans le cadre de la création de l'Agence de développement de l'activité touristique, l'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV) est un acteur majeur de la politique sociale du tourisme. Véritable instrument pour l'État dans ce secteur, l'ANCV a pour objectif de diminuer les inégalités dans l'accès aux vacances et aux loisirs, et de permettre le départ en vacances des personnes défavorisées. Cela correspond précisément au troisième axe de développement de la politique du tourisme poursuivi par le programme. Cependant, ne percevant pas de subvention pour charge de service public, l'ANCV n'est pas considérée comme opérateur du programme.

Néanmoins, considérant d'une part que la dépense fiscale *Exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances* évaluée à 20 millions d'euros en 2008 profite indirectement à l'ANCV, et que d'autre part, le quatrième objectif de performance du programme concerne directement l'ANCV, le Rapporteur spécial réitère sa demande d'indications plus détaillées sur le fonctionnement de cette agence ainsi que sur son budget dans le rapport annuel de performances.

**Préconisation n° 3** : proposer une présentation plus détaillée de l'Agence nationale des chèques-vacances.

## II.- L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008

### A.- LES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LES CRÉDITS CONSOMMÉS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI	88 860 605	92 500 605
Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	+ 10 412 072	+ 17 353 203
Totaux des crédits ouverts	99 272 677	109 853 808
Totaux des crédits consommés	87 586 859	101 916 201

Les crédits ont été consommés à hauteur de **87,59 millions d'euros en autorisations d'engagement** (88,23 % des crédits ouverts) et **101,92 millions d'euros en crédits de paiement** (92,77 % des crédits ouverts), soit un taux de consommation satisfaisant.

### B.- DES DÉPENSES FISCALES 18 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Huit dépenses fiscales contribuent au programme *Tourisme*, pour un montant total évalué à **1 853 millions d'euros**.

L'évaluation des dépenses fiscales dites « à forts enjeux » comporte systématiquement une comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire dans les rapports annuels de performances.

À ce titre, le *taux de TVA de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels* bénéficie d'une présentation particulière dans le rapport.

L'objectif de ce dispositif ancien, créé en 1966, est de promouvoir le développement de la politique touristique en contribuant au dynamisme du secteur de l'hôtellerie-restauration. Évaluée à **1 570 millions d'euros en 2008**, soit une

progression de 60 millions d'euros par rapport à 2007, cette mesure représente plus de 15 fois les crédits consommés par le programme en 2008. Cette dépense fiscale profite à l'ensemble du secteur d'activité : 34 000 entreprises, 181 400 employés, 15,9 milliards de chiffres d'affaire en 2006 (22 % du chiffre d'affaire des activités du tourisme). Le coût par bénéficiaire est ainsi estimé à 46 176 euros en 2008.

Bien qu'il n'ait pas été démontré de lien direct de cause à effet avec cette mesure, il faut néanmoins constater une hausse régulière de l'emploi salarié dans ce secteur (+ 6 % entre 2000 et 2006).

Indirectement, ce dispositif participe aussi à l'attractivité de notre pays à l'international : 37 % des nuitées hôtelières sont le fait de clients étrangers et l'hébergement hôtelier a reçu près de 14 % des nuitées des étrangers en France en 2007.

Le principal inconvénient de cette dépense fiscale réside dans son caractère généraliste : s'adressant à l'ensemble du secteur sans distinction, elle profite de fait aux entreprises les mieux implantées. Mais, compte tenu du nombre de bénéficiaires, y substituer une dépense budgétaire plus ciblée engendrerait certainement des coûts de gestion non négligeables.

L'audition récente du responsable du programme *Tourisme* a été l'occasion pour le Rapporteur spécial de l'interroger sur la mise en place prochaine du taux réduit de TVA dans la restauration, dont le caractère de dépense fiscale sera probablement confirmé lors du prochain projet de loi de finances. À ce sujet, la mise en place d'indicateurs pour le secteur de la restauration, analogues à ceux de l'hôtellerie en ce qui concerne les statistiques et l'évolution de fréquentation par les touristes étrangers pourrait s'avérer utile.

### C.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le programme prévoyait initialement 328 ETPT, dont 91 agents de catégorie A+, 90 agents de catégorie A, 53 agents de catégorie B et 94 agents de catégorie C pour l'exercice 2008. Du fait notamment de la création de la DGCIS et du reclassement de la catégorie A+ vers la catégorie A des agents en provenance du ministère de l'Écologie, de l'énergie, de développement durable et de l'aménagement du territoire, la structure des emplois a notablement évolué en cours d'exercice. Ainsi la consommation moyenne annuelle s'établit à 33 agents de catégorie A+, 157 agents de catégorie A, 52 agents de catégorie B et 83 agents de catégorie C, pour un total de 325 ETPT et 99 % du plafond d'emplois ouvert.

Les crédits consommés pour dépenses de personnel se sont finalement élevés à 21,97 millions d'euros et représentent 97,5 % des crédits ouverts.

## D.– LA DETTE DU PROGRAMME *TOURISME* : UNE EXTINCTION PROGRAMMÉE POUR 2009

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, au titre des **contrats de plan État-régions 2000-2006** (CPER), les restes à payer s'élevaient à 19,5 millions d'euros pour un montant de factures reçues de 18,6 millions d'euros.

Divers événements ont permis de diminuer significativement les restes à payer en 2008 : aux 4,2 millions d'euros de crédits ouverts initialement, se sont ajoutés 3 millions d'euros de crédits de paiement issu du dégel de la réserve de précaution et 7 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative. De plus 1,6 million d'euros correspondent à des opérations annulées. En 2008, les dépenses se sont finalement élevées à 12,3 millions d'euros.

Les restes à payer des CPER s'établissent ainsi au 31 décembre 2008 à 4,9 millions d'euros dont l'apurement est prévu au cours de l'exercice 2009.

En ce qui concerne les **contrats de projets État-régions 2007-2013**, il a été constaté une montée en puissance des dispositifs relatifs aux volets « Qualité, développement durable et accessibilité » d'une part (3,43 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,9 millions d'euros de crédits de paiement prévus initialement) et « Observation régionale du tourisme » d'autre part (1 million d'euro d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en loi de finances initiale). De fait, les autorisations d'engagement consommées, de l'ordre de 5,9 millions d'euros se sont révélées supérieures aux prévisions initiales.

Finalement, le solde du programme des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2008 s'élève à **19,53 millions d'euros** (33,9 millions d'euros au 31 décembre 2007).

### III.– DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS L'ENSEMBLE

La performance du programme *Tourisme* en 2008 est appréciée au travers de quatre objectifs.

#### A.– OBJECTIF N° 1 : AUGMENTER LA CAPACITÉ DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS

**L'indicateur 1.1** montre que la part du partenariat dans le financement du GIE Maison de la France est de 56,7 % pour une prévision de 56 %.

**L'indicateur 1.2** indique que le GIP ODI-France a fédéré 71 % de partenariat autour des études réalisées. Cette partie de l'objectif a été atteinte. En dépit d'un contexte économique difficile, les actions de diffusion des connaissances réalisées par ODI-France ont représenté 0,96 million d'euros, soit à peine en –deçà de l'objectif initial de 1 million d'euros.

La place du partenariat devra évidemment être confortée au sein de la nouvelle Agence de développement de l'activité touristique issue de la fusion des deux opérateurs, prévue en 2009.

**B.- OBJECTIF N° 2 : ATTIRER ET FIDÉLISER UN NOMBRE CROISSANT DE TOURISTES ÉTRANGERS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUER À L'AUGMENTATION DES RECETTES TOURISTIQUES**

**L'indicateur 2.1** montre une légère progression du nombre de connexions au site « [franceguide.com](http://franceguide.com) » (de 18,7 millions en 2007 à 19,84 millions en 2008) mais n'atteint pas l'objectif de 22 millions de connexions prévu au PAP 2008. Le nombre de dossiers de ventes traités par le site, en très nette diminution (- 24%), n'est pas à la hauteur des prévisions : 7 300 dossiers traités en 2008 pour un objectif de 20 000, alors que 9 603 dossiers avaient été réalisés en 2007.

La filiale du groupement d'intérêt économique « Franceguide SAS » a vu son chiffre d'affaire progresser de 156 000 euros à 193 000 euros (+ 24%), mais reste très en deçà de ce qui était envisagé (600 000 euros) .

Le Rapporteur spécial, constatant le contexte très concurrentiel du secteur de la promotion touristique sur Internet s'interroge sur la pérennité du site « [franceguide.com](http://franceguide.com) ». Par ailleurs, il regrette que les coûts de fonctionnement n'apparaissent pas précisément dans le rapport annuel de performances.

**L'indicateur 2.2** qui vise à évaluer les équivalents publicitaires des retombées presse et médias suscitées par l'action de Maison de la France, a été supprimé dans le PAP 2009, du fait de l'hétérogénéité des méthodes de collecte des données dans les différents pays empêchant une interprétation correcte.

**C.- OBJECTIF N° 3 : FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ**

**L'indicateur 3.1** a pour objectif de montrer la corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle.

La part des établissements (hôtels et campings) détenteurs de la marque « Qualité Tourisme » a progressé en 2008 pour atteindre 17,2 % des hôtels et 12,7 % des campings (respectivement 13,7 % et 11,3 % en 2008), dépassant les prévisions inscrites au PAP 2008.

Les taux d'occupation de ces établissements sont également supérieurs aux prévisions, confirmant ainsi la pertinence de la politique « Qualité » menée par le programme.

D.– OBJECTIF N° 4 : EXPÉRIMENTATION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE DES CHÈQUES-VACANCES.

**L'indicateur 4.1** vise à montrer l'amélioration de la part des bénéficiaires des chèques-vacances partant effectivement en vacances. Le pourcentage de 85 % indiqué provient d'un sondage datant de 2005 et a été abandonné en 2009.

**L'indicateur 4.2** mesure l'effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites.

Le montant des remboursements de chèques-vacances est en augmentation et atteint 1,14 milliard d'euros en 2008. Le ratio mesurant le rapport entre le coût des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances et les recettes fiscales générées par l'utilisation de ce dispositif est de 6,19 pour une prévision de 6,14.

Calculé sur la base du pourcentage supposé de 85 % de bénéficiaires partant réellement en vacances (indicateur 4.1 supprimé), cet indicateur doit cependant être amélioré et considéré avec précautions.

\*

\* \*

***DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES :***  
***COMMERCE EXTERIEUR***

**Commentaire de M. Olivier DASSAULT, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE EST EN PROGRÈS MAIS SON EFFICACITÉ RESTE DIFFICILE À MESURER .....	128
II.- LE SOUTIEN À L'EXPORT, APRÈS SA RÉORGANISATION, POURRA ENCORE ÊTRE RENFORCÉ .....	129

Le creusement du déficit commercial de la France en 2008 n'est pas dû à la seule augmentation de la facture énergétique extérieure, consécutive à la hausse du prix du pétrole et du gaz naturel. Il résulte également d'importantes pertes de marchés à l'exportation.

Une réflexion approfondie a été conduite par le gouvernement en 2007 et 2008 sur les causes de l'affaiblissement des positions à l'international des grandes entreprises et des petites et moyennes entreprises françaises. Elle s'est traduite dans des délais record par une réorganisation du soutien public à l'exportation autour de l'établissement public UBIFRANCE, renforcé par de nouveaux moyens et de nouvelles équipes et dynamisé par des objectifs clairs et ambitieux. Cette politique constitue, au plan budgétaire, le premier volet de l'action n° 7 *Développement international et compétitivité des territoires* du programme n° 134 *Développement des entreprises et des services*.

Par ailleurs, si les pouvoirs publics s'efforcent, d'une manière générale, de renforcer l'attractivité du territoire national, des actions spécifiques sont aussi conduites auprès des investisseurs internationaux pour créer ou développer leurs implantations en France. Prises en charge par l'AFII, elles représentent le second volet de l'action n° 7.

## **I.- LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE EST EN PROGRÈS MAIS SON EFFICACITÉ RESTE DIFFICILE À MESURER**

La promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion, ainsi que, plus directement, la prospection des entreprises internationales en passe de créer ou de développer leurs implantations étrangères, sont des impératifs majeurs pour l'économie française dans la compétition économique mondialisée.

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été créée à cette fin, en tant qu'établissement public industriel et commercial (EPIC), par la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques.

L'agence a été réorganisée en 2006 dans le cadre de son contrat d'objectifs avec l'État, pour la période 2006-2008. Un nouveau contrat a été signé en octobre 2008 pour la période 2009-2011.

Les ressources de l'AFII proviennent d'une part du programme n° 134 *Développement des entreprises et des services*, et, d'autre part, du programme n° 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*.

Les subventions pour charges de service public versées en 2008 à l'AFII à partir des programmes n° 134 et n° 112 se sont élevées respectivement à 14,4 millions d'euros, soit le montant prévu en loi de finances initiale diminué d'une mise en réserve de 331 000 euros, et à 7,8 millions d'euros, montant égal à celui de la loi de finances initiale.

Le versement de ces subventions est lié à la mise en place d'un contrôle de gestion et à l'obtention de la certification ISO 9001. Ces deux améliorations organisationnelles étaient essentielles pour mesurer l'efficacité et l'efficience de l'agence. En tout état de cause, les crédits de personnel sont restés dans l'enveloppe primitive mais, grâce à des réductions de dépenses sur différents postes, l'agence a diminué ses charges d'exploitation de 9 % en 2008 par rapport à son budget prévisionnel.

Il reste que la mesure des performances de l'AFII est particulièrement difficile.

S'agissant d'actions de communication, de prospection et de contacts, il est difficile d'aller au-delà d'indicateurs quantitatifs portant sur les budgets et le nombre de personnes rencontrées, pour déterminer leur part dans les décisions d'implantation. Celles-ci résultent en effet de nombreux paramètres économiques, juridiques et fiscaux liés au pays d'accueil mais aussi de la stratégie globale ou commerciale de l'entreprise.

Un seul indicateur de performance concerne la politique de promotion de la France auprès des entreprises susceptibles de créer ou développer une implantation sur le territoire national. Il s'agit de l'un des indicateurs de performance du programme n° 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, à savoir le nombre d'emplois prévu associés aux projets aboutis traités par l'AFII rapporté au nombre total d'emplois associés aux décisions d'investissement étranger en France. Ceci n'empêche pas que la principale subvention à l'agence et que les comptes de l'opérateur figurent au programme n° 134.

Compte tenu de l'importance de l'AFII et de son contrôle, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de regrouper dans un seul programme et un seul objectif les crédits alloués à l'agence ainsi que l'évaluation de sa performance.

## **II.- LE SOUTIEN À L'EXPORT, APRÈS SA RÉORGANISATION, POURRA ENCORE ÊTRE RENFORCÉ**

Le dispositif de soutien à l'exportation a été profondément restructuré en 2008. L'agence de développement international des entreprises UBIFRANCE a reçu, par la loi de modernisation de l'économie (LME), la responsabilité du soutien des pouvoirs publics au développement internationale des entreprises. Elle en est désormais le pivot, après l'accroissement de ses ressources humaines et de ses moyens financiers.

Le total des subventions de l'État à UBIFRANCE s'est élevé, en 2008, à 49,99 millions d'euros, contre 34,55 millions d'euros inscrits dans son budget prévisionnel. Le programme n° 134 par l'intermédiaire de son action n° 7 y a

contribué par une subvention de fonctionnement de 32,1 millions d'euros conforme aux prévisions et un transfert additionnel, non prévu au départ, de 8,18 millions d'euros par redéploiement des crédits du programme.

En outre, l'agence a bénéficié d'une dotation de l'État de 7,7 millions d'euros pour les expositions internationales <sup>(1)</sup>, de 1,9 million d'euros du ministère chargé de l'agriculture et de 0,05 million d'euros du ministère chargé des affaires étrangères.

Si les subventions de l'État à UBIFRANCE ont pu être accrues en cours d'année, c'est aussi parce que l'agence a su augmenter ses ressources propres à 60,6 millions d'euros, en hausse de 4,6 % par rapport aux prévisions.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, UBIFRANCE disposait d'un réseau autonome dans huit pays. En 2010, ce réseau couvrira 44 pays avec 64 missions économiques dont les tâches de soutien aux entreprises sont placées sous sa responsabilité.

Les entreprises recourant aux services d'UBIFRANCE sont en nombre croissant, avec des taux de satisfaction qui se maintiennent à des niveaux très élevés.

Quant au nombre de volontaires internationaux en entreprises, il est également en hausse.

Pour mesurer la performance de ces nouvelles politiques, il est prévu d'introduire des indicateurs de performance supplémentaires.

\*

Le dispositif de soutien à l'export et à l'investissement étranger en France, tel qu'il a été réorganisé de 2006 à 2008, devrait être pleinement opérationnel en 2010. Son architecture, désormais claire, est centrée sur les deux établissements publics UBIFRANCE et l'AFII.

L'amélioration de son efficacité et de son efficience était indispensable pour remédier au déficit croissant de la balance commerciale française.

Son opportunité est encore accrue par la crise financière et économique de 2008-2009, qui a notamment pour conséquence, une baisse importante des échanges commerciaux dans le monde.

La restructuration préalable du dispositif rendra possible le renforcement du soutien public à l'internationalisation des entreprises françaises.

---

(1) Exposition internationale de Saragosse et célébration du quatre centième anniversaire de la ville de Québec.

***DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ;  
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE***

**Commentaire de M. Jean-Pierre BRARD, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
A.– LE PROGRAMME <i>COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL</i> .....	132
B.– LE PROGRAMME <i>PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE</i> .....	133
C.– LA MISSION <i>PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</i> .....	133
1.– Les Journaux officiels .....	134
2.– La Documentation Française .....	134

L'analyse de l'exécution budgétaire des services du Premier ministre pour l'année 2008 prend en compte le fait que ces services constituent un ensemble administratif diversifié rattaché au chef du Gouvernement pour l'assister dans ses missions.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* comportait deux programmes en 2008 *Coordination du travail gouvernemental* et *Présidence française de l'Union européenne*, programme dédié au financement des manifestations relatives à l'exercice par la France de la présidence du Conseil de l'Union européenne au second semestre de 2008. Cette mission est analysée avec la mission *Publications officielles et information administrative*, qui constitue un budget annexe rattaché au secrétariat général du Gouvernement.

#### A.- LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

D'une manière générale, la consommation des dotations a été plus élevée en 2008 qu'en 2007 par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. Pour les autorisations d'engagement, elle représente 390,3 millions d'euros pour 437,3 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, soit 89 % des crédits ouverts à comparer à 85 % en 2007. La consommation des crédits de paiement a représenté 393 millions d'euros, soit 95 % des 414 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2008 (91 % en 2007).

La consommation des crédits est inférieure aux dotations pour toutes les actions du programme (elle représente 21 millions d'euros pour le programme dans son ensemble) sauf pour l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental*, qui a consommé 64,2 millions d'euros de crédits de paiement au lieu des 50,9 millions d'euros prévus par la LFI (+26%). Par ailleurs, comme en 2007, la consommation des crédits (d'équipement) de l'action 02 *Coordination de la sécurité et de la défense* est minorée en raison d'un transfert en direction de la mission *Défense*. Sur les spécificités de l'exécution des crédits, le RAP pour 2008 donne des informations précises, les explications les plus développées figurant pages 86 à 90.

Sur le premier point, on constate en effet une surconsommation de crédits de titre 2 (168,2 millions d'euros) par rapport aux dotations prévues par la loi de finances initiale (165,8 millions d'euros), qui porte essentiellement sur l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental* (41,9 millions consommés pour 31 millions ouverts en LFI) ; le programme ayant donc bénéficié d'une ouverture de crédits par le décret d'avance du 28 novembre 2008. Après ventilation interne, on constate, par rapport à la prévision budgétaire, un surcroît de dépenses de 11,3 millions pour l'action 01, principalement imputable, d'une part, à l'augmentation des dépenses de rémunérations (6,1 millions d'euros) du cabinet du Premier ministre et des cabinets rattachés ainsi que du secrétariat général du

Gouvernement, et, d'autre part, au financement d'une campagne d'information sur le pouvoir d'achat mise en œuvre par le service d'information du Gouvernement (4,5 millions d'euros).

Sur le deuxième point, le RAP indique que 35,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 16,2 millions d'euros de crédits de paiement ont été transférés en cours de gestion pour le lancement et la poursuite d'opérations d'investissements interministériels conduites en liaison avec le ministère de la défense (programmes *Équipement des forces* et *Environnement et prospective de la politique de défense*). Un transfert de même nature avait déjà été opéré en exécution 2007.

#### B.– LE PROGRAMME PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les dotations du programme *Présidence française de l'Union européenne* avaient été proposées dans le cadre du PLF pour 2008 avec une grande incertitude tenant aussi bien au caractère original de l'exercice (lors de la présidence française du deuxième semestre de 2000, les crédits n'avaient pas été regroupés et il s'agissait de l'Europe des 15) qu'à la nature emblématique des manifestations donnant lieu à un processus de décision polysynodique.

En définitive, les dépenses ont été contenues nettement en dessous des prévisions budgétaires, avec 154 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées pour 186,8 millions d'AE ouvertes (taux de consommation de 81,6 %). Le taux de consommation des crédits de paiement est plus élevé, de 110,5 millions d'euros pour 118,6 millions d'euros ouverts.

La ventilation de la consommation des crédits est en décalage avec les prévisions puisque 40 % des dotations inscrites au titre des *Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence* (action 01) ont été consommées ; 138 % de celles des *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française* (action 02) et 144 % de celles prévues pour les *Activités interministérielles (biens collectifs)* (action 03). Les contours des différentes actions se sont révélés difficiles à cerner et certains événements majeurs ont été imputés sur l'action 02 au lieu de l'action 01.

#### C.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

La mission comporte les deux programmes n° 621 *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* qui retrace l'activité des Journaux Officiels et n° 622 *Édition publique et information administrative* qui correspond à la Documentation française et au renseignement administratif téléphonique.

## 1.– Les Journaux officiels

En 2008, les recettes encaissées pour la direction des Journaux Officiels ont atteint 200,9 millions d'euros et sont supérieures de plus de 20 millions d'euros à la prévision de LFI (180,1 millions d'euros), du fait de l'apurement des restes à recouvrer à la fin de 2007.

La consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la LFI, elle s'est élevée à 137,4 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 147,1 millions d'euros ouverts par la LFI. La principale économie est constatée sur les dépenses d'équipement avec une consommation d'AE de 6,8 millions d'euros pour 9,6 millions d'euros d'AE ouvertes et une consommation de CP de 8 millions d'euros pour 13,4 millions d'euros ouverts en LFI. Les dépenses de personnel sont légèrement inférieures aux prévisions de la LFI (49,6 millions d'euros consommés au titre 2 sur 50,7 millions ouverts en LFI), les effectifs réalisés au 31 décembre 2008 sont de 540 ETPT à comparer aux 600 prévus par la LFI, compte tenu de l'application du plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAPAAT) signé en décembre 2006, qui est fondé sur le volontariat des agents. Par prudence, seuls les agents ayant signé ce plan avaient été pris en compte dans le calcul des effectifs donnés lors de l'établissement de la LFI.

## 2.– La Documentation Française

Les recettes de la Documentation Française ont atteint 13,8 millions d'euros en 2008 au lieu de 17,5 millions d'euros prévus en LFI. Les demandes de travaux faites à la Documentation française ont été moins importantes qu'en 2007.

Les dépenses constatées s'élèvent à 35,9 millions d'euros de crédits de paiement, elles sont très inférieures aux 49,1 millions d'euros ouverts en LFI. La Documentation Française disposait de 363 ETPT au lieu de 408 prévus par la LFI, du fait d'un nombre de vacances de postes supérieur aux prévisions, compte tenu de recrutements différés dans l'attente de la mise en œuvre des réformes de structure.

Deux principaux autres postes d'économie sont à signaler :

– d'abord la sous-consommation des crédits de renseignement administratif, les appels étant inférieurs aux volumes prévus par le marché passé avec l'opérateur privé, et aucune structure de crise n'ayant été activée ;

– ensuite, la diminution du chiffre d'affaires, perceptible au niveau des recettes, a eu logiquement pour corollaire de moindres dépenses en achats et services extérieurs.

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :**  
**PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES ;**  
**CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,**  
**DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES**

**Commentaire de M. Jacques PÉLISSARD, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES 2008 .....	136
II.– LE PROGRAMME <i>PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES</i> .....	136
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE, MARQUÉE PAR L'AFFECTATION DE TAXES À L'ADEME .....	137
B.– UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE .....	138
III.– LE PROGRAMME <i>CONTRÔLE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES</i> .....	141
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UN TAUX DE CONSOMMATION TRÈS SATISFAISANT .....	141
B.– LA PERFORMANCE EN 2008 : DES RÉSULTATS INÉGAUX .....	142

Le présent commentaire porte sur l'exécution budgétaire au titre de l'exercice 2008 de deux programmes de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* : n° 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* et n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*.

## **I.- OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES 2008**

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, le Rapporteur spécial avait souligné la difficulté posée par l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, notamment du fait du nombre important d'erreurs d'imputations mentionnées dans le rapport annuel de performances, se posant même la question de la fiabilité des comptes de la mission. Cette année encore, il est à déplorer que de trop nombreux tableaux fassent état d'autorisations d'engagements ou de crédits de paiement corrigés suite à des erreurs d'imputation, sans que pour autant la nature de ces erreurs soit clairement expliquée.

Le Rapporteur spécial regrette également que les délais impartis pour examiner le projet de loi de règlement ne permettent guère d'organiser les auditions nécessaires pour apprécier l'origine et les motifs des mouvements de crédit. Or aucune explication n'accompagne les tableaux récapitulatifs des décrets de transfert, d'arrêtés de report ou d'ouvertures par voie de fonds de concours qui gagneraient à être assortis de commentaires.

Cependant, le Rapporteur spécial enregistre avec satisfaction les progrès réalisés dans la présentation des mouvements de crédits issus de la fongibilité asymétrique qui sont, cette année, systématiquement mentionnés dans le rapport annuel de performances.

## **II.- LE PROGRAMME PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES**

Pour l'exercice 2008, le programme n° 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* est organisé autour de quatre grandes priorités environnementales :

- prévention des risques technologiques et naturels, et prévention des nuisances ;
- gestion intégrée de la ressource en eau ;
- protection et restauration du vivant sauvage ;
- sûreté nucléaire et radioprotection.

A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE, MARQUÉE PAR L'AFFECTATION DE TAXES À L'ADEME

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI	453 031 634	443 516 634
Ouvertures /annulations (dont FDC et ADP)	-14 975 933	-28 887 495
Totaux des crédits ouverts	438 055 701	414 629 139
Totaux des crédits consommés	132 115 589	392 876 437

La **caractéristique première** de l'exécution budgétaire du programme est le **taux de consommation particulièrement bas des autorisations d'engagement**. Ainsi, 132,12 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés en 2008, alors que 438,05 millions d'euros ont été ouverts, compte tenu des ouvertures et annulations de crédits intervenus. Ce très faible taux de consommation – inférieur à 30 % – s'explique par le retrait d'engagements anciens vis-à-vis de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ce retrait d'engagements s'élève à 258 millions d'euros et correspond au **remplacement de la subvention pour charges de service public à l'ADEME par le produit de taxes affectées**. Le taux de consommation des crédits de paiement, à hauteur de 94,8 %, est satisfaisant.

Les **mouvements de crédits** intervenus en cours d'exercice se sont traduits par des diminutions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement à hauteur respectivement de 14,98 millions d'euros et de 28,9 millions d'euros. Le principal mouvement constaté consiste en une annulation d'autorisation d'engagement par décret d'avance du 28 novembre 2008, d'un montant de 18,3 millions d'euros.

Les onze **dépenses fiscales** sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale sont estimées à 105 millions d'euros en 2008, soit quasiment le double des 64 millions d'euros initialement chiffrés. Cette différence provient essentiellement de l'absence de chiffrage initial pour deux dépenses fiscales (*Amortissement exceptionnel des immeubles et des investissements destinés à l'épuration des eaux industrielles et à la lutte contre la pollution atmosphérique* et *Exonération de TIPP pendant 5 ans pour les huiles minérales consommées aux fins de cogénération*) qui se sont finalement élevées à 50 millions d'euros et de la sous-évaluation de l'ordre de 25 millions d'euros de la dépense fiscale *Amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'électricité, de gaz de pétrole liquéfié (GPL), de gaz naturel (GNV) ou de superéthanol E85, ainsi que des batteries et des équipements spécifiques*.

Les **emplois** inscrits et consommés sur ce programme concernent uniquement les effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). La consommation d'emplois en 2008 s'établit à 327 ETPT et respecte le plafond voté de 330 ETPT.

Par ailleurs, l'Autorité de sûreté nucléaire dispose également de personnels en provenance de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP). L'ASN rembourse à ces organismes les rémunérations versées à ces agents. Les crédits relatifs aux remboursements de ces conventions sont alors budgétés en dépense de personnel mais exécutés de manière comptable sur les dépenses de fonctionnement. À cet effet, l'ASN a effectué en cours de gestion un mouvement de fongibilité asymétrique de 8,4 millions d'euros afin de repositionner ces crédits. Ainsi s'explique principalement l'écart sur les dépenses de personnel entre la loi de finances initiale 2008 (32,2 millions d'euros) et le réalisé 2008 (23,3 millions d'euros).

## B.- UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

<b>Objectif n° 1 : Limiter l'exposition aux risques technologiques et naturels majeurs</b>
Indicateur 1.1 : Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETP)
Indicateur 1.2 : Délai moyen d'élaboration d'un PPR
Indicateur 1.3 : Collecte sélective et recyclage des déchets
Indicateur 1.4 : Coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées par l'ADEME
Indicateur 1.5 : Délai d'instruction des dossiers biocides
Indicateur 1.6 : Nombre de communes couvertes par un PPR
<b>Objectif n° 2 : Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau</b>
Indicateur 2.1 : Qualité de l'eau
Indicateur 2.2 : Teneur en nitrates des eaux
Indicateur 2.3 : Retraitement des eaux usées
Indicateur 2.4 : Préservation de la ressource en eau
Indicateur 2.5 : Dépenses de fonctionnement des agences de l'eau sur montant des aides versées
Indicateur 2.6 : Intervention des agences de l'eau pour la mise aux normes des stations d'épuration
Indicateur 2.7 : Prévention des inondations
<b>Objectif n° 3 : Améliorer l'efficacité biologique et l'efficacité du réseau des espaces protégés au titre de la nature et des paysages</b>
Indicateur 3.1 : Coût annuel pour le ministère chargé de l'écologie de l'hectare d'espace protégé
<b>Objectif n° 4 : Inciter par le biais d'actions partenariales à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacés</b>
Indicateur 4.1 : Coût annuel pour le ministère chargé de l'écologie des mesures de gestion des sites Natura 2000
<b>Objectif n° 5 : Prévenir et limiter les risques d'accidents dus aux matériels et installations réglementés</b>
Indicateur 5.1 : Nombre d'accidents dus aux produits, équipements et installations soumis aux contrôles techniques sur une période donnée.
<b>Objectif n° 6 : Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public</b>
indicateur 6.1 Maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire
indicateur 6.2 Taux de notoriété de l'autorité de sûreté nucléaire auprès du grand public et taux de satisfaction sur sa mission d'information des publics

**Plus de la moitié des résultats affichés par les 32 indicateurs et sous indicateurs du programme sont en dessous des prévisions.**

**L'objectif n° 1** se décline en six indicateurs.

L'**indicateur 1.1** en légère baisse par rapport la prévision qui correspondait à ce qui avait été réalisé en 2007 (24,4 contrôles par agent pour un objectif de 25) s'explique en partie par des retards dans les recrutements des renforts des DRIRE.

L'**indicateur 1.2** montre un délai moyen d'élaboration légèrement supérieur aux prévisions. Cependant, il faut noter que l'interprétation de cet indicateur suscite quelques réserves, en raison notamment du faible nombre de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) prescrits par rapport au nombre à réaliser et du fait que les premiers PPRT approuvés étaient les plus simples à traiter.

L'**indicateur 1.3**, composé de deux sous-indicateurs, indique d'une part un taux de collecte de déchets des équipements ménagers en progression de 11,2 % à 18,8 %, mais qui n'atteint pas l'objectif prévu de 28 %, même si l'objectif fixé par la directive européenne de 4 kg/an/habitant a été dépassé en 2008 avec 4,1 kg/an/habitant. D'autre part, le taux de recyclage des déchets ne sera disponible qu'en mai 2010 et ne peut donc être exploité.

Avec 20 euros/m<sup>2</sup>, l'**indicateur 1.4**, montre un coût moyen de réhabilitation des décharges subventionnées par l'ADEME supérieur aux prévisions. Ce coût subit l'impact fort d'une réhabilitation située en Corse très onéreuse. Sans compter cette opération, le coût moyen s'élève à 14 euros/m<sup>2</sup>.

L'**indicateur 1.5** indique une diminution du délai d'instruction des dossiers biocides de vingt-neuf mois en 2007 à vingt-et-un mois en 2008, mais qui reste supérieur aux 19 mois prévus.

L'**indicateur 1.6** présente de très bons résultats, tant en ce qui concerne le taux de communes couvertes par un plan de prévention des risques (PPR), supérieur de 16 % aux prévisions, qu'en ce qui concerne le coût moyen d'un PPR qui avec 25 000 euros est inférieur aux 35 000 euros prévus en 2008.

**L'objectif n° 2** fait l'objet de sept indicateurs.

L'**indicateur 2.1** relatif à la qualité de l'eau, encore en construction, doit être manié avec précautions. Le pourcentage annoncé des masses d'eau en bon état progresserait de 38,5 % à 41,5 %.

L'**indicateur 2.2** retraçant la teneur en nitrates des eaux a été abandonné dans le projet annuel de performances 2009. Les valeurs indiquées comme réalisées en 2008 correspondent aux prévisions et n'ont aucune signification réelle,

L'**indicateur 2.3**, assorti de 3 sous-indicateurs, montre les progrès réalisés dans le retraitement des eaux usées. Les taux de conformité aux normes sont

supérieurs aux résultats réalisés en 2007, pour les trois types de stations d'épuration étudiées. Ils restent cependant en dessous des objectifs fixés pour les stations en agglomérations de plus de 10 000 « équivalent-habitants » (EH) situées en zones sensibles et celles de plus de 15 000 EH situées en zones normales.

L'**indicateur 2.4** montre les progrès réalisés en ce qui concerne la préservation de la ressource en eau. Le premier sous-indicateur constatant le pourcentage de l'activité consacrée aux contrôles est supérieur aux prévisions. Le second sous-indicateur, retraçant la couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est en progrès, mais avec 31 % du territoire couvert, reste inférieur au 35 % prévus.

L'objectif initial de l'**indicateur 2.5** est la stabilité du ratio dépenses de fonctionnement/aides versées autour d'une moyenne de 9,1 %. Avec 8,17 % réalisé en 2008, ce ratio est inférieur à la cible prévue. La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement devrait confirmer cette tendance.

L'**indicateur 2.6** montre là encore des progrès, mais le pourcentage de 79,97 % d'EH couverts par une aide des agences de l'eau reste en deçà des 82 % visés.

Enfin, deux des trois sous-indicateurs de l'**indicateur 2.7** relatif à la prévention des inondations, restent stables (*Pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné* et *Fiabilité de la carte vigilance crue*). Le *taux de contrôle des barrages intéressant la sécurité publique* régresse de 62 % en 2007 à 54 % en 2008, pour un objectif de 90 %.

L'**indicateur 3.1** fait état du coût annuel pour le ministère de l'hectare des réserves naturelles en métropoles et de l'hectare de cœur de parcs nationaux. Les objectifs initiaux n'ont pas été atteints en 2008, les résultats affichés étant supérieurs aux prévisions avec respectivement 69 euros/ha et 114 euros/ha.

L'**indicateur 4.1** montre des résultats contrastés. Si le *Coût annuel moyen par site Natura 2000* reste avec 14 385 euros sous le plafond de 16 000 euros, le *Coût annuel pour le ministère des engagements pluriannuels par contrat Natura 2000* dépasse les 13 000 euros fixés pour atteindre 19 200 euros.

L'**indicateur 5.1** retrace, à l'aide de deux sous-indicateurs le nombre d'accidents relatifs aux installations, au transport et à la distribution de gaz domestique d'une part et ceux survenus dans les mines et carrières d'autre part. Dans les deux cas, le bilan 2008 fait état d'une augmentation de ces accidents : 91 accidents « gaz » et 20 accidents « mines et carrières » ont été recensés, bien au-delà des plafonds fixés respectivement à 82 et 16 accidents.

L'**objectif n° 6** s'appuie sur deux indicateurs.

L'**indicateur 6.1** montre les bons résultats, supérieurs aux prévisions, de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) en ce qui concerne la maîtrise des délais de publication des décisions de l'ASN.

**L'indicateur 6.2** se veut le reflet du taux de notoriété de l'ASN. Avec 29 % obtenu, l'objectif de taux de notoriété auprès du grand public supérieur à 21 % est largement satisfait. Enfin 25 % des personnes connaissant l'ASN se déclarent satisfaites de l'information fournie par elle. Ce résultat est légèrement inférieur aux 27 % prévus.

### III.- LE PROGRAMME CONTRÔLE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Le programme support n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* regroupe l'ensemble des fonctions de stratégie et de soutien du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et vise à garantir leur mise en œuvre au profit de tous les services d'administration centrale et services déconcentrés du ministère. Il assure également des fonctions d'animation, d'évaluation, d'observation et de prospective du ministère.

#### A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UN TAUX DE CONSOMMATION TRÈS SATISFAISANT

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI	3 868 109 929	3 852 809 929
Ouvertures /annulations (dont FDC et ADP)	+33 711 948	-8 001 727
Totaux des crédits ouverts	3 901 821 877	3 844 808 202
Totaux des crédits consommés	3 834 090 513	3 798 057 688

Doté de 3 868 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 3 852 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finance initiale à lui seul, soit 30,3 % des autorisations d'engagement et 33,9 % des crédits de paiement de la mission, et compte tenu des mouvements de crédits opérés en cours d'exercice, **les taux de consommation des crédits**, 98 % des autorisations d'engagement ouverts et 99 % des crédits de paiements, se sont révélés **très satisfaisants** pour l'exercice 2008.

Dix-sept des vingt-quatre actions du programme concerne des **dépenses de personnel**, pour un montant réalisé de 3 296 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le plafond d'emploi attribué au ministère en loi de finances initiale 2008 s'élève à 74 474 ETPT, dont l'essentiel, soit 73 986 ETPT, relève du programme 217. Le rapport annuel de performance fait apparaître une sous-consommation du plafond d'emplois de 3 684 ETPT sur l'exercice 2008. Cet écart relève pour partie (70 %) du périmètre de l'État, et concerne pour le solde (30 %), des effectifs transférés aux collectivités.

En ce qui concerne les **dépenses fiscales**, le *crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable*, qualifiée de dépense fiscale à fort enjeu, bénéficie à ce

titre d'une évaluation dans le rapport annuel de performances. Cette dépense fiscale reste **dynamique** : de 1 904 millions d'euros en 2007, elle est estimée à 2 100 millions d'euros en 2008. Pour mémoire, lors de sa mise en œuvre en 2005, elle avait été évaluée à 300 millions d'euros. Il faut cependant noter **un ralentissement** : la loi de finances initiale pour 2008 prévoyait pour ce dispositif un coût de 2 400 millions d'euros. La baisse observée entre la prévision et la réalisation résulte essentiellement de la modification de la liste des équipements éligibles pour tenir compte de l'évolution des techniques et de l'état du marché, mais aussi à n'en pas douter, des contraintes budgétaires que le réalisme impose de prendre en considération.

## B.- LA PERFORMANCE EN 2008 : DES RÉSULTATS INÉGAUX

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

<b>Objectif n° 1 : Améliorer les délais d'élaboration et la qualité de la réglementation nationale, communautaire et internationale</b>
Indicateur 1.1 : Part de textes (dont le ministère est chef de file) transposés dans l'année / nombre de textes qui auraient dû être transposés avant l'année en cours
<b>Objectif n° 2 : Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable</b>
Indicateur 2.1 : Taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21
Indicateur 2.2 : Taux des avis émis par le ministère chargé de l'écologie dans le cadre de l'évaluation environnementale et de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques suivis par leurs destinataires (pouvoirs publics, maîtres d'ouvrage)
Indicateur 2.3 : Pourcentage des interlocuteurs du ministère chargé de l'écologie considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international
<b>Objectif n° 3 : Respecter les prévisions du schéma des emplois et des recrutements ministériel (SERM) en affectant la bonne personne, au bon endroit, au bon moment</b>
Indicateur 3.1 : Écart moyen, en ETPT, rapporté aux arbitrages opérés par programme, dans le schéma des emplois et des recrutements ministériel, par catégorie d'agents (A, B, C).
Indicateur 3.2 : Coût de la formation continue par journée-stagiaire
Indicateur 3.3 : Frais de gestion de ressources humaines (ETP gestionnaire de personnel / ETP gérés)
<b>Objectif n° 4 : Accentuer la diffusion des éléments stratégiques, prospectifs et statistiques au public, aux pouvoirs publics et aux acteurs des politiques du ministère et du débat public</b>
Indicateur 4.1 : Croissance du nombre de consultations des informations publiées
<b>Objectif 5 : Contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des fonctions support.</b>
Indicateur 5.1 : Part des paiements globaux réalisés en dessous du plafond cible de 40 jours
Indicateur 5.2 : Dépenses liées à la fonction immobilière par m <sup>2</sup> rapportées à l'indice de référence des loyers
Indicateur 5.3 : Part de véhicules propres par rapport au parc de véhicules de liaison (% de véhicules propres/nombre de véhicules)

L'objectif de 80 % de textes transposés dans l'année par rapport au nombre de textes qui auraient dû être transposés avant l'année en cours n'a pas été atteint. Seulement vingt-cinq directives ont été transposées sur les trente-cinq qui auraient dû l'être, portant ainsi l'**indicateur 1.1** à 71,4 %.

L'objectif n° 2 se décline à l'aide de trois indicateurs.

**L'indicateur 2.1** et **l'indicateur 2.2** montrent de bons résultats. La qualité des dossiers transmis est en nette amélioration et explique que *le taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21* bondisse de 68 % à en 2007 à 90 %

en 2008, l'objectif assigné étant de 80 % dans le PAP 2008. Avec 86 % le taux des avis émis par le ministère suivis par leurs destinataires, dépasse légèrement les 85 % fixés, mais montre un réel progrès par rapport à 2007.

**L'indicateur 2.3** a été abandonné et n'est pas renseigné.

L'objectif n° 3 bénéficie de trois indicateurs.

**L'indicateur 3.1** vise à évaluer la capacité du ministère à fournir à chaque programme de politique publique les effectifs physiques qui lui ont été accordés par catégorie d'emplois. L'objectif fixé inférieur à 1 % n'est pas atteint, l'écart moyen par catégorie d'emplois et par programme se portant à 4,52 % en 2008. Une des raisons invoquées pour expliquer ce résultat est la réorganisation de très grande ampleur du ministère opérée en 2008 sur l'ensemble du territoire et les fusions de services consécutives.

**L'indicateur 3.2** indique que le coût moyen d'une journée de stagiaire s'est élevé à 110 euros par jour et par stagiaire en 2008. La cible de 84 euros a ainsi largement été dépassée.

Les résultats affichés par **l'indicateur 3.3** sont également supérieurs aux prévisions.

**L'indicateur 4.1** est supprimé en 2009. Néanmoins, les résultats obtenus par les deux sous-indicateurs montrent des progrès en 2008, bien qu'en deçà des prévisions.

L'objectif n° 5 se décline en 3 indicateurs.

Les **indicateurs 5.1** et **5.2** obtiennent des résultats supérieurs aux prévisions. Ainsi, 79,18 % des paiements globaux sont réalisés en dessous du plafond cible de 40 jours en 2008, bien au-delà des 75 % initialement prévus. Par ailleurs, la politique immobilière du ministère a permis, dans le cadre de la restructuration des services, d'atteindre les objectifs visés. La mutualisation des activités support ainsi que le regroupement des services permettent de réaliser des économies d'échelle en optimisant notamment le niveau d'occupation des immeubles.

Enfin **l'indicateur 5.3** montre que le pourcentage de véhicules propres par rapport au nombre de véhicules est passé de 20 % en 2007 à 25,77 % en 2008, bien en dessous des 45 % visés. Une des raisons invoquée pour expliquer ce résultat vient du changement opéré dans la notion de véhicule propre qui ne doit pas émettre plus de 130 g/km de CO<sub>2</sub> depuis 2008, alors qu'auparavant ce seuil était fixé à 140 g/km de CO<sub>2</sub>.

\*

\* \*



***ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :***  
***ÉNERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES***

**Commentaire de M. Alain CACHEUX, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- LA MAÎTRISE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME N° 174 EST SATISFAISANTE.....	146
II.- LES DÉPENSES FISCALES POURRAIENT ÊTRE RÉDUITES EN RAISON DE LA HAUSSE TENDANCIELLE DES PRIX DE L'ÉNERGIE.....	147

Le bilan stratégique du programme n° 174 *Énergie et matières premières* pour l'année 2008 est satisfaisant dans le cadre qui lui est imparti. Il dispose de crédits qui portent à plus de 90 % sur la gestion du passé, à savoir la gestion de l'après-mines. La maîtrise des dépenses budgétaires en 2008 a été satisfaisante.

Le volume des dépenses fiscales du programme, avec 2,1 milliards d'euros en 2008, cent fois supérieur à celui des crédits de la politique énergétique proprement dite dont les crédits de paiement ne dépassent pas 19,9 millions d'euros, devrait pouvoir être réduit à l'avenir.

### **I.- LA MAÎTRISE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME N° 174 EST SATISFAISANTE**

Les autorisations d'engagement du programme n° 174 consommées en 2008 se sont élevées à 837,2 millions d'euros, en diminution de 4,6 % par rapport aux autorisations ouvertes en loi de finances initiale. Les crédits de paiement sont, pour leur part, en diminution de 3,8 % par rapport aux crédits ouverts. Sur le plan budgétaire, les résultats sont donc globalement satisfaisants.

De fait, la maîtrise des dépenses s'observe pour chacune des quatre actions du programme.

Les crédits de l'action n° 1 *Politique de l'énergie et des matières premières* sont essentiellement des subventions pour charges de service public. Elles diminuent faiblement pour l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et fortement pour l'ADEME.

Les dépenses d'intervention sont, par rapport à la loi de finances initiale, en baisse en autorisations d'engagement et en hausse en crédits de paiement, ce qui pourrait entraîner une réduction des transferts à l'avenir.

La gestion de l'après-mines et les travaux de sécurité ont pu enregistrer en 2008 une réduction des dépenses par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les prestations versées à certains retraités des mines ont également été sous contrôle en 2008, la gestion des opérations correspondantes ayant, par ailleurs, été performante.

La solidarité nationale à l'égard des anciens mineurs s'effectue ainsi à des coûts budgétaires conformes aux prévisions.

## II.— LES DÉPENSES FISCALES POURRAIENT ÊTRE RÉDUITES EN RAISON DE LA HAUSSE TENDANCIELLE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

Les dépenses fiscales de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* devraient augmenter dans les prochaines années, comme l'a souligné la Cour des comptes, en raison de la montée en charge du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou la construction de l'habitation principale.

En tout état de cause, les dépenses fiscales du programme n° 174 s'élèvent à 2,114 milliards. Elles sont constituées à 90 % par le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable dont le montant est de 2,1 milliards d'euros. Ce montant est inférieur de 13,7 % au chiffre initial de 2,4 milliards d'euros. On peut donc dire que la dépense fiscale énergétique est maîtrisée.

Il est d'ailleurs prévu, dans les prochaines années, de durcir progressivement les conditions d'accès à ce crédit d'impôt, pour le réserver aux technologies les plus avancées. La dépense correspondante devrait donc diminuer progressivement.

Mais le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale pourrait au contraire entraîner son redémarrage.

L'évaluation de l'efficacité de la dépense fiscale sur les énergies s'impose donc avec d'autant plus d'acuité. Le Rapporteur spécial avait pourtant déjà attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité de l'améliorer et de compléter l'information du Parlement sur cette question. Force est de constater l'absence de progrès sur ces deux sujets.

Le rapport annuel de performances fournit le nombre de bénéficiaires pour 2007, soit 1,255 million de ménages mais ne l'indique pas pour 2008. Les profils de revenus des bénéficiaires ne sont pas communiqués. Le nombre et la nature des équipements acquis grâce au crédit d'impôt et les économies d'énergie générées ne sont pas décrits.

L'effet d'entraînement sur les producteurs nationaux ou étrangers des équipements installés n'est ni évalué ni justifié. En réalité, l'intérêt du crédit d'impôt énergétique doit, plus que jamais, être comparé avec celui du système de prix.

S'ils ont connu une hausse suivie d'une baisse rapide en 2008, les prix de l'énergie évolueront selon un *trend* croissant dans les prochaines années. Il est également vraisemblable que des taxes additionnelles sur l'énergie, comme la taxe

carbone, seront mises en place pour contribuer au développement durable tout en réduisant le déficit budgétaire. Le système de prix produira alors des effets incitatifs majeurs qui pourraient suffire à atteindre les objectifs de réduction de la facture énergétique extérieure et des émissions de dioxyde de carbone.

L'ensemble de ces raisons milite donc pour une extinction rapide du crédit d'impôt énergétique.

\*

L'intitulé du programme n° 174 *Énergie et matières premières* est très large.

Les actions qui le composent portent sur des objectifs certes importants mais elles sont loin de couvrir tout le champ de la politique de l'énergie. Les autres instruments de la politique énergétique sont, de fait, nombreux : fiscalité, réglementation, influence sur la stratégie des entreprises dont l'État possède une partie du capital.

La multiplicité des instruments de la politique énergétique justifie pleinement l'importance de l'annexe générale relative à cette politique, ou « jaune budgétaire ».

Le Rapporteur spécial persiste à estimer, à titre personnel, que le contrôle budgétaire de la politique énergétique gagnerait en efficacité si le programme n° 174 *Énergie et matières premières* et le programme n° 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie* de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* étaient suivis dans le cadre d'un même rapport spécial.

\*

\* \*

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :  
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;  
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

**Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial**

**SOMMAIRE**

	Pages
I.– PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES.....	151
II.– LE PROGRAMME <i>TRANSPORTS AÉRIENS</i> .....	152
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR LA PERSPECTIVE DE SUPPRESSION DU PROGRAMME ET PAR LA TRÈS FORTE CROISSANCE DE LA DÉPENSE FISCALE.....	152
1.– Aperçu général de l'exécution.....	152
2.– Faits saillants de l'exécution par action.....	153
3.– La forte croissance du montant des dépenses fiscales n'est pas expliquée.....	154
B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST CONTRASTÉE.....	154
III.– LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i> .....	155
A.– L'EXERCICE 2008, DÉFICITAIRE, TRADUIT LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA GESTION DU PERSONNEL.....	155
1.– Le niveau des recettes a été affecté par l'entrée en crise du transport aérien.....	155
2.– L'exécution des dépenses a été principalement marquée par un dépassement des crédits de personnel.....	157
<i>a) Les crédits de titre 2 ont fait l'objet d'un abondement en cours d'exercice, qui s'est révélé                 insuffisant.....</i>	157
<i>b) Le programme Soutien aux prestations de l'aviation civile.....</i>	159
<i>c) Le programme Navigation aérienne.....</i>	159
<i>d) Le programme Surveillance et certification.....</i>	160
<i>e) Le programme Formation aéronautique.....</i>	160

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	161
1.– Le programme <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> : des résultats conformes aux prévisions .....	162
2.– Le programme <i>Navigation aérienne</i> : une performance globalement satisfaisante .....	162
3.– Le programme <i>Surveillance et certification</i> : une mesure de l'activité plutôt que de la performance .....	163
4.– Le programme <i>Formation aéronautique</i> : des données pour l'essentiel provisoires .....	163
IV.– LE PROGRAMME <i>MÉTÉOROLOGIE</i> .....	163
A.– L'EXERCICE 2008 SE CARACTÉRISE NOTAMMENT PAR UN REcul DES RECETTES COMMERCIALES DE MÉTÉO-FRANCE .....	163
B.– LA PERFORMANCE DE MÉTÉO-FRANCE S'APPRÉCIE DIVERSEMENT .....	164
1.– La qualité du service rendu et des recherches conduites est bonne.....	165
2.– La productivité de Météo-France pourrait s'améliorer, ainsi que le niveau de ses recettes commerciales .....	165

Le présent commentaire portera sur l'exécution, au titre de l'année 2008, des crédits d'État destinés au financement du transport aérien et de la météorologie. En 2008, ces crédits ont été versés depuis le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) et depuis deux programmes de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* : le programme 225 (*Transports aériens*) et le programme 170 (*Météorologie*). La loi de finances pour 2009 a modifié cette architecture budgétaire (cf. *infra*).

Il convient de rappeler que la répartition des crédits du transport aérien entre le programme 225 et le BACEA date de 2006 et résulte de la nécessaire séparation entre les activités de prestation de services et les activités dites régaliennes, séparation induite notamment par l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), qui dispose que « *des budgets annexes peuvent retracer [...] les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances* ».

## I.- PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

• À l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, le Rapporteur spécial avait formulé un certain nombre de remarques sur la présentation et le contenu du rapport annuel de performances (RAP). Force est de constater que la plupart de ces remarques demeurent, dans l'ensemble, toujours valables pour le RAP 2008.

• **La qualité de la justification au premier euro (JPE) demeure très inégale.** En particulier, les mouvements de crédits qui font varier à la hausse ou à la baisse les montants votés par le Parlement en loi de finances initiale sont très rarement justifiés. Le détail de la JPE par action permet parfois de reconstituer partiellement ces mouvements, mais leur présentation générale, à laquelle le RAP consacre pourtant un passage dédié, se contente d'indiquer les montants concernés, sans aucun commentaire.

• Au-delà de la qualité de la JPE, l'analyse de l'exécution pourrait notamment être améliorée par :

– la présentation systématique en volume, et pas seulement en valeur, du niveau de variation des crédits en gestion ainsi que du niveau de consommation des crédits finalement disponibles, par l'ajout aux tableaux existants de **colonnes exprimées en pourcentage** ;

– un développement consacré à la **gestion de la réserve de précaution** ;

– une présentation synthétique des **mouvements de fongibilité** intervenus en cours d'exercice.

## II.- LE PROGRAMME TRANSPORTS AÉRIENS

Le programme 225 retrace les activités dites « régaliennes » de la direction générale de l'Aviation civile (DGAC). Ce programme a été supprimé de la maquette budgétaire par la loi de finances pour 2009 ; certaines mesures seront désormais financées par d'autres programmes de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, d'autres par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. L'objet de cette nouvelle mesure de périmètre est de transférer vers le budget annexe ce qui correspond au cœur de métier de la DGAC <sup>(1)</sup>. L'année 2008 est donc la dernière année d'exécution ce programme éphémère, créé en 2006.

### A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR LA PERSPECTIVE DE SUPPRESSION DU PROGRAMME ET PAR LA TRÈS FORTE CROISSANCE DE LA DÉPENSE FISCALE

#### 1.- Aperçu général de l'exécution

- La qualité de la justification au premier euro (JPE) est plutôt meilleure que dans le rapport annuel de performances (RAP) 2007.

- Doté en loi de finances initiale de 97,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 79,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), le programme 225 a finalement reçu 100,3 millions d'euros en AE et 76,2 millions d'euros en CP soit, respectivement, un abondement de 3,2 % et une minoration de 4 %. Cette dotation globale a été consommée à hauteur de 65,3 % en AE et de 95 % en CP.

La **sous-consommation importante des AE** s'explique en partie par la suppression du programme *Transports aériens*, qui a rendu nécessaire la clôture informatique de certaines opérations à la fin de l'année 2008, impliquant des retraits d'AE sur des engagements antérieurs ; en conséquence, le montant d'AE effectivement consommées est inférieur au montant d'AE disponibles. Cette explication de la sous-consommation est valable pour les actions 1, 2 et 3 du programme (cf. *infra*).

- Les **principaux mouvements de crédits** intervenus en cours d'exercice sont les suivants :

- report de 2007 vers 2008 de 8,8 millions d'euros en AE et de 3,3 millions d'euros en CP ;

- annulation d'un million d'euros (AE=CP) par décret de transfert ;

- annulation par décret d'avance de 4,85 millions d'euros en AE et de 5,7 millions d'euros en CP.

---

(1) Pour une analyse plus détaillée, voir le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2009, document Assemblée nationale n° 1198, annexe 15, octobre 2008.

• Du fait d'évolutions de périmètre intervenues en loi de finances pour 2008, les seules **dépenses de personnel** du programme sont celles relatives à l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA). Consommés à plus de 95 %, les 795 000 euros de crédits de titre 2 ont permis à l'Autorité de rémunérer ses 10 équivalents temps plein (ETP), y compris l'aide au retour à l'emploi de deux anciens agents.

## 2.– Faits saillants de l'exécution par action

• L'**action 1 Affaires techniques, prospective et soutien au programme** a été abondée en cours d'exécution par 1,2 million d'euros (AE=CP), provenant de l'action 3. À l'inverse, un transfert d'un million d'euros a été opéré vers la même action 3. Il faut remarquer une **sous-consommation assez importante des CP prévus au titre des dépenses d'investissement**, à hauteur de 3,5 millions d'euros ; celle-ci s'explique par des retards sur plusieurs projets immobiliers, qui n'ont pas été connus suffisamment tôt pour permettre une nouvelle ventilation des crédits. De la même manière, les crédits destinés au financement d'études ont été sous-consommés, pour l'essentiel en raison du retard pris par le projet de réalisation du nouvel aéroport de Notre-Dame des Landes. Des mesures de **fongibilité** ont été prises par le responsable de programme, par exemple pour abonder l'action 1 à hauteur de 0,5 million d'euros depuis l'action 5, afin de financer un besoin supplémentaire de dépenses de transfert, notamment à destination des fédérations aéronautiques.

• L'**action 2 Régulation du transport aérien** se caractérise notamment par une **consommation moins importante que prévu des AE destinées au financement des lignes d'aménagement du territoire**, à hauteur de 5,5 millions d'euros. Cette sous-consommation résulte essentiellement de l'absence de conclusion d'une délégation de service public en Guyane.

• L'**action 3 Régulation des aéroports** se caractérise par une **consommation assez faible des AE**. Outre les mesures de basculement informatique mentionnées plus haut, cette sous-consommation résulte du fait que « *des crédits affectés aux remboursements d'avances des aéroports de Reims et de Nîmes [...] n'ont pu intervenir faute d'accord entre l'État et les exploitants* ».

• L'**action 4 Enquêtes de sécurité aérienne** n'appelle pas de commentaire particulier, hormis la **clarté de la justification au premier euro**, qui permet de comprendre l'écart entre les crédits votés et les crédits consommés.

• L'**action 5 ACNUSA** a vu ses crédits consommés quasi-intégralement. Le rapport annuel de performances ne fournit aucune indication sur les raisons expliquant la surconsommation d'AE par rapport au montant voté en loi de finances initiale (1,24 million d'euros contre 1,18 million d'euros).

### 3.– La forte croissance du montant des dépenses fiscales n'est pas expliquée

À l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, le Rapporteur spécial déplorait la faiblesse des informations disponibles sur la principale dépense fiscale rattachée au programme *Transports aériens* : « *le volume total de la dépense fiscale est [...] 7,8 fois supérieur au montant des crédits de paiement ouverts en 2007 [...]. Au regard d'un tel ratio, il apparaît nécessaire que le Parlement dispose au plus vite d'une information suffisante sur l'emploi et l'efficacité de la dépense fiscale* »<sup>(1)</sup>.

Le ratio s'est encore accru en 2008, puisque l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques pour les carburateurs utilisés à bord des avions est évaluée à 3,4 milliards d'euros, pour des CP de 79,4 millions d'euros, soit un rapport de 42,8 ! Il est particulièrement regrettable de constater que **le RAP, outre le fait qu'il ne procède pas à l'évaluation de la dépense fiscale, ne porte absolument aucun commentaire sur l'augmentation massive du montant de cette dépense.**

## B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST CONTRASTÉE

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : Limiter les impacts environnementaux du transport aérien
Indicateur 1.1 : Taux annuel 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
Objectif n° 2 : Améliorer le désenclavement des territoires par le soutien de l'État à une desserte aérienne adaptée
Indicateur 2.1 : Montant moyen de l'intervention de l'État pour faire gagner une heure de trajet aux passagers utilisant les liaisons d'aménagement du territoire
Objectif n° 3 : Assurer le respect d'un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien
Indicateur 3.1 : 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 relative au transport aérien (hors réglementation technique et environnementale)
Indicateur 3.2 : Rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien
Indicateur 3.3 : Taux de négociations aéronautiques internationales conclusives impliquant la France par rapport au nombre total d'accords aériens bilatéraux ou communautaires
Objectif n° 4 : Contribuer à la sécurité de l'activité aérienne par l'amélioration de l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques sur les accidents et les incidents d'aviation civile
Indicateur 4.1 : Part des enquêtes clôturées moins d'un an après la survenance de l'accident ou de l'incident
Indicateur 4.2 : Taux de prise en compte des recommandations de sécurité

• L'indicateur 1.1 n'est pas renseigné, ce qui était déjà le cas dans le RAP 2007. Cela s'explique par les imperfections méthodologiques de l'indicateur – les données nécessaires à son renseignement sont disponibles 18 mois seulement après la fin de l'année considérée –, qui ont justifié son abandon dans le projet annuel de performances pour 2009.

(1) Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, tome II, document Assemblée nationale n° 1001, juin 2008, page 405.

● L'**indicateur 2.1** fournit, comme en 2007, un résultat nettement meilleur que la prévision, en raison de la progression du trafic sur certaines lignes d'une part, et d'un déficit d'exploitation de la ligne Tarbes-Paris très inférieur à ce qui était anticipé.

● L'**objectif 3 est assorti d'indicateurs assez hétérogènes :**

– les résultats de l'indicateur 3.1 sont conformes à la prévision, mais en recul par rapport à 2007 ;

– l'indicateur 3.2 fournit un résultat également conforme à la prévision, mais celle-ci a été revue à la baisse par rapport à 2007. L'objectif était en effet de traiter les réclamations des clients du transport aérien en 40 jours, contre 20 en 2007. L'objectif a été réajusté après une réalisation nettement moins bonne que la prévision en 2007, soit 34,4 jours ;

– les résultats de l'indicateur 3.3, supérieurs à la prévision, sont en net progrès depuis 2007.

● L'**intitulé des deux indicateurs rattachés à l'objectif 4 a été simplifié, ce qui rend leur lecture plus utile.**

L'indicateur 4.1 affiche des résultats inférieurs à la prévision du PAP, mais conformes à la prévision réalisée mi-2008. Or, c'est sur cette dernière que le RAP se fonde pour tirer une conclusion positive ; il serait donc utile de disposer de développements sur les motifs qui conduisent à réactualiser les prévisions.

Les résultats de l'indicateur 4.2 sont supérieurs aux attentes, mais il faut rappeler les limites méthodologiques de cet indicateur ; en effet, ainsi que l'indique le RAP, « *sont qualifiés d'actes d'approbation des recommandations de sécurité, les actes de forme écrite attestant de l'existence et du contenu de ces recommandations et ne concluant pas à leur rejet, explicitement ou par silence gardé* ». Le RAP indique, pour information complémentaire, que le niveau de prise en considération des recommandations du Bureau d'enquêtes et d'analyses est de 42 %, ce qui paraît tout de même assez faible.

### **III.– LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

#### **A.– L'EXERCICE 2008, DÉFICITAIRE, TRADUIT LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA GESTION DU PERSONNEL**

1.– Le niveau des recettes a été affecté par l'entrée en crise du transport aérien.

● Aux termes de l'article 18 de la LOLF, un budget annexe doit être principalement financé par voie de redevances. De fait, **le BACEA compte quatre types principaux de recettes :**

– les redevances de navigation aérienne, à savoir la redevance de route et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA). La redevance de route rémunère les services de contrôle en route. La RSTCA est perçue à l'arrivée et au départ des principaux aéroports, afin de financer les services afférents ;

– les redevances de surveillance et de certification, créées par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, visent à faire financer par les opérateurs qui en bénéficient les services rendus par la DGAC en matière de surveillance et de contrôle technique ;

– une partie de la taxe de l'aviation civile (TAC), perçue sur les passagers et le fret à bord d'un vol commercial. Cette ressource fiscale permet de financer les dépenses non couvertes par le produit des redevances ;

– le recours à l'emprunt.

● **Les recettes constatées ont été inférieures aux recettes votées en loi de finances initiale pour 2008** : 1 717,6 millions d'euros contre 1 723,6 millions d'euros, soit un écart à la prévision de 5,9 millions d'euros.

**Ce solde net cache un déficit d'exploitation beaucoup plus important**, puisqu'un prélèvement de 44,5 millions d'euros a été opéré sur le fonds de roulement. Ce déficit est pour partie une conséquence de la crise qui, en 2008, a frappé le secteur aérien. Néanmoins, **la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire relative à la mission Contrôle et exploitation aériens au titre de l'exercice 2008, juge sévèrement le résultat du BACEA** : *« Le niveau des dépenses excède celui des recettes et le déséquilibre qui en résulte, qui tend à devenir structurel, le conduit à puiser dans ses fonds propres pour financer son activité courante. [...] Cette situation n'est pas soutenable et appelle rapidement des mesures de redressement, à plus forte raison dans un contexte de crise naissante du secteur aérien qui va durement affecter les recettes du BACEA. Un changement de statut de la DGAC pourrait contribuer à résoudre ces difficultés. »* Le Rapporteur spécial rappelle qu'à son initiative, l'article 193 de la loi de finances pour 2009 dispose que *« le Gouvernement remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2010, un rapport étudiant les perspectives d'évolution statutaire de la direction générale de l'aviation civile »*.

● En loi de finances initiale, la recette prévue pour la redevance de route était estimée à 1 061,7 millions d'euros ; la recette réellement encaissée s'élève à 1 044,7 millions d'euros, soit un écart de 17 millions d'euros, résultat d'une progression des unités de service – qui mesurent le trafic – plus faible que prévu (+ 2 % au lieu de + 2,5 %). Les recettes de RSTCA ont, pour la même raison, été inférieures aux prévisions.

Le produit des redevances de certification, en revanche, est conforme à la prévision, après deux exercices au cours desquels les anticipations de recettes étaient surestimées. Le RAP relève à ce sujet que *« le maintien du dialogue avec*

*les usagers dès le début de la préparation de la loi de finances réduit le risque d'une prévision irréaliste qui serait finalement budgétée sans assurance de recettes ».*

En application de la clé de répartition retenue en loi de finances pour 2008, le BACEA a perçu 53,37 % de la TAC, le solde étant affecté au budget général. Les recettes encaissées ont été inférieures de près de 3,2 millions d'euros aux prévisions (191,3 contre 194,5 millions d'euros), là encore en raison d'un trafic plus faible que les prévisions. Il faut toutefois relever que les recettes ont bien résisté, puisque le trafic a progressé de 1,4 % par rapport à 2007, contre une hypothèse de croissance de 4,09 %. Le RAP indique que « *malgré ce contexte, les contrôles opérés par le bureau de la réglementation et de l'expertise fiscale ont permis de maintenir les droits constatés et les encaissements de taxe à un niveau satisfaisant* ».

2.- L'exécution des dépenses a été principalement marquée par un dépassement des crédits de personnel

*a) Les crédits de titre 2 ont fait l'objet d'un abondement en cours d'exercice, qui s'est révélé insuffisant*

● La JPE du programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile* présente les dépenses de personnel de l'ensemble de la mission. Si cette option méthodologique permet d'avoir une vision globale des personnels de la DGAC, elle n'est pas tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF, qui demande une ventilation par programme des dépenses de titre 2, et donc de leur justification.

● La dotation en crédits de personnel du budget annexe s'élevait, en loi de finances, à 972,3 millions d'euros. Ce montant a été porté à 987,8 millions d'euros par le **décret d'avance du 28 novembre 2008**, qui a permis de financer des besoins complémentaires résultant :

– d'une sous-estimation de l'impact sur le dispositif de prime de l'augmentation du trafic ;

– d'une augmentation non provisionnée du point de la fonction publique ;

– du report de 2007 vers 2008 de mesures protocolaires (cf. *infra*) ;

– de la décision de certains agents de différer leur départ en retraite, précisément pour bénéficier de ces mesures protocolaires.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le **Rapporteur spécial** avait souligné le risque de dépassement des crédits de titre 2, pourtant formellement proscrit par la LOLF, critiquant le mode coûteux de gestion des relations sociales en vigueur à la DGAC, dans les termes reproduits dans l'encadré suivant.

**Extrait du rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2009**

**Les raisons invoquées par la DGAC pour justifier le dépassement prévisible du plafond des crédits de titre 2 plaident en faveur d'une meilleure gestion des ressources humaines.** En novembre 2002, la Cour des comptes a remis au Président de la République un rapport public thématique sur *Le contrôle de la navigation aérienne*. Dans son rapport public 2006, la Cour a fait le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées en 2002. La Cour critiquait notamment le mode de gestion des relations sociales en vigueur à la DGAC, reposant sur de coûteux protocoles triennaux « *nés d'une histoire sociale agitée* ». En 2002, la Cour relevait que les protocoles « *doivent leur institution et leur pérennisation à l'exercice par un corps, celui des ICNA, d'un pouvoir de pression considérable : le levier offert par la possibilité pour ces agents d'empêcher la circulation aérienne au-dessus du pays aura été un formidable accélérateur d'évolutions statutaires et indemnitaires qui se sont étendues par un phénomène de contagion aux autres personnels de la DGAC* ». En dépit des recommandations de la Cour, ce mode de gestion des relations sociales, en marge du statut général de la fonction publique, a perduré jusqu'à aujourd'hui. Le caractère particulièrement favorable du protocole social DGAC explique d'ailleurs, ainsi qu'en atteste une réponse au questionnaire budgétaire, que de nombreux agents aient été incités à retarder leur départ en retraite afin d'en bénéficier. En ce qui concerne plus particulièrement la politique des rémunérations, la Cour critiquait l'architecture complexe du système de primes et la légalité incertaine de certains dispositifs. **Le Rapporteur spécial souscrit aux recommandations de la Cour des comptes tendant à une normalisation du mode de gestion des relations sociales et du système de primes propres à la DGAC.** Une véritable remise à plat serait de nature à améliorer la prévisibilité des dépenses de personnel et, par conséquent, à éviter les dérapages tels celui constaté en 2008 à mi-exercice.

• Si la dotation en titre 2 finalement disponible est donc de 987,8 millions d'euros, les crédits consommés s'élèvent à 989,2 millions d'euros. Ce dépassement de l'autorisation parlementaire, qui donne lieu à une **demande de crédits supplémentaires à l'article 5 du présent projet de loi de règlement**, s'explique, selon la DGAC, par un dysfonctionnement du système d'information ainsi décrit : « *les informations contenues dans le système d'information et de gestion financière SIGEF faisaient apparaître des reliquats disponibles suffisants lors de la préliquidation de la paie de décembre 2008 alors qu'il est apparu ensuite que ces crédits auraient déjà dû apparaître comme consommés* ». La formulation insuffisamment précise de cette justification pourrait laisser croire que des dépenses de personnel ont été exécutées sans contrepartie de service fait, au seul motif qu'ils apparaissaient, à tort, comme disponibles.

Le Rapporteur spécial a donc demandé un complément d'information à la DGAC, qui lui a indiqué que le dysfonctionnement informatique existait déjà avant l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance ; sans ce dysfonctionnement, le décret aurait donc dû ouvrir 1,4 million d'euros de plus. Une imperfection du système d'information avait déjà fait apparaître, en 2007, une surconsommation d'ETPT. **Ces dysfonctionnements à répétition, conjugués à un dépassement réel des crédits de titre 2, plaident en faveur d'une refonte sérieuse de la gestion du personnel à la DGAC.**

*b) Le programme Soutien aux prestations de l'aviation civile*

• Doté en loi de finances initiale de 316,2 millions d'euros en AE et de 301,8 millions d'euros en CP, le programme a finalement reçu 337,7 millions d'euros en AE et de 289,4 millions d'euros en CP, soit, respectivement, une majoration de 6,8 % et une minoration de 4,1 %. Les AE ont été consommées à hauteur de 85 % et les CP à hauteur de 98 %.

• Les **principaux mouvements** intervenus en gestion sont le report de 2007 vers 2008 de près de 34 millions d'euros et l'annulation, par décret d'avance, de 12,7 millions d'euros. Le report, de nature technique, résulte des applications informatiques de gestion des crédits, qui ne génèrent pas automatiquement le report des AE non consommées. L'annulation est une contribution du programme à l'ouverture, par le même décret d'avance, des crédits nécessaires au financement des dépenses supplémentaires de titre 2.

• La **JPE** des actions *Ressources humaines* et management et *Logistique* ne permet pas de retracer les écarts entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits consommés, notamment en raison de l'absence, dans les tableaux du RAP, d'une colonne indiquant, pour chaque action, les crédits finalement disponibles. L'absence de cette information de base est d'autant plus regrettable que la JPE est par la suite très détaillée.

Introduite dans le PAP 2008, l'action *Affaires financières*, qui sert notamment de support à la gestion de la dette du BACEA, fait état d'une sous-consommation des dotations aux amortissements, dont les montants réels se sont avérés inférieurs à la prévision du fait du retard observé dans la réalisation de certains investissements.

*c) Le programme Navigation aérienne*

• Doté en loi de finances initiale de 1 303,5 millions d'euros en AE et de 1 248,8 millions d'euros en CP, le programme a finalement reçu 1 464,5 millions d'euros en AE et 1 285,6 millions d'euros en CP, soit + 12,3 % et + 2,9 %. Les AE ont été consommées à hauteur de 85,6 % et les CP à quasiment 100 %.

• Les **principaux mouvements** de crédits résultent :

– du report de 2007 vers 2008 de 129 millions d'euros, pour les raisons techniques évoquées précédemment ;

– du décret d'avance du 28 novembre 2008, qui a annulé 11,6 millions d'euros et ouvert 34,6 millions d'euros en titre 2, pour répondre aux besoins complémentaires décrits plus haut. En effet, c'est le programme 612 qui compte le plus grand nombre d'ETPT de la mission, soit 8 633 sur 11 260. Les emplois de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) sont, de surcroît, les plus concernées par les mesures indemnitaires responsables de la dérive des dépenses de titre 2 ;

– de plusieurs fonds de concours, à hauteur de 9,1 millions d'euros.

- **La JPE par action est très peu éclairante.** Un luxe de détails est fourni sur certaines catégories de dépenses, mais les écarts entre crédits votés et crédits consommés sont rarement expliqués. S'agissant par exemple de l'action *Aéroports*, la surconsommation de plus de 6 millions d'euros en AE et de 8 millions d'euros en CP ne fait l'objet d'aucun commentaire. Il en est de même pour l'action *Formation*, alors que près de 50 millions d'euros votés en loi de finances initiale n'ont pas été exécutés.

En revanche, les écarts constatés sur l'action *Centres en route* font l'objet d'un commentaire ; ils résultent du non engagement de certaines dépenses d'investissement, afin de répondre aux contraintes budgétaires.

*d) Le programme Surveillance et certification*

- Doté en loi de finances initiale de 84 millions d'euros en AE et de 82,2 millions d'euros en CP, le programme a vu ses crédits majorés de respectivement 7,9 % et 3,5 %. La dotation a été consommée à hauteur de 93,1 % pour les AE et de 99,3 % pour les CP.

- Les **principaux mouvements** de crédits ont consisté au report de 3,6 millions d'euros d'AE de 2007 vers 2008, et à l'ouverture de 6,7 millions d'euros par fonds de concours.

- **La JPE par action est particulièrement claire**, et devrait inspirer la rédaction des documents budgétaires ; après un rappel de l'objet de l'action, elle indique le montant voté en loi de finances initiale, le montant finalement disponible, explique l'écart entre les deux chiffres et détaille de manière succincte mais avec clarté l'emploi des deniers publics.

*e) Le programme Formation aéronautique*

- Doté en loi de finances initiale de 78,7 millions d'euros en AE et de 71,7 millions d'euros en CP, le programme a vu ses moyens se réduire en cours d'exécution (- 5 % pour les AE et - 8,4 % pour les CP). Le taux de consommation de ces crédits a été de respectivement 97,7 % et de près de 100 %.

- Le récapitulatif des **mouvements de crédits** ne permet pas de comprendre l'écart entre crédits votés et crédits ouverts.

- **La JPE par action est un peu plus éclairante**, permettant notamment de comprendre que l'action *Formation aux métiers de l'aviation civile* a contribué à financer, à hauteur de 1,9 million d'euros, les ouvertures de crédits de titre 2 opérées par le décret d'avance du 28 novembre 2008.

## B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

<b>Programme 613 Soutien aux prestations de l'aviation civile</b>
Objectif n° 1 : Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût
Indicateur 1.1 : Nombre d'ETP affectés à la fonction « soutien » RH par rapport au nombre d'agents gérés
Objectif n° 2 : Maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe
Indicateur 2.1 : Endettement / capacité d'autofinancement
Objectif n° 3 : S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe
Indicateur 3.1 : Taux de recouvrement des recettes du budget annexe
<b>Programme 612 Navigation aérienne</b>
Objectif n° 1 : Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne
Indicateur 1.1 : Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols
Objectif n° 2 : Réduire la gêne sonore au voisinage des aéroports
Indicateur 2.1 : Nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy
Objectif n° 3 : Améliorer la ponctualité des vols
Indicateur 3.1 : Pourcentage de vols retardés pour cause ATC
Indicateur 3.2 : Retard ATC moyen par vol contrôlé
Objectif n° 4 : Améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne
Indicateur 4.1 : Écart du taux unitaire de route français par rapport au taux unitaire moyen des six États dont l'espace aérien est limitrophe de la France
Indicateur 4.2 : Évolution des taux unitaires des redevances métropolitaines de navigation aérienne
Indicateur 4.3 : Évolution du coût unitaire des unités de service de navigation aérienne
Objectif n° 5 : Améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance
Indicateur 5.1 : Taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer
<b>Programme 614 Surveillance et certification</b>
Objectif n° 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
Indicateur 1.1 : Nombre d'écarts majeurs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté sur une base programmée
Indicateur 1.2 : Taux de présence au contact direct des entreprises permettant de relever des écarts à la réglementation
Objectif n° 2 : Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères
Indicateur 2.1 : Nombre de contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français effectués annuellement rapporté au nombre total de contrôles
Objectif n° 3 : Formaliser rapidement le résultat des audits afin que l'entreprise puisse prendre les mesures appropriées
Indicateur 3.1 : Pourcentage des rapports d'audit émis moins de trente jours après la fin de l'audit
<b>Programme 611 Formation aéronautique</b>
Objectif n° 1 : Assurer la formation des ingénieurs et techniciens de la sécurité aérienne aux meilleures conditions économiques
Indicateur 1.1 : Coût de la formation des élèves ingénieurs
Objectif n° 2 : Répondre aux besoins du secteur aéronautique français en actions de formation et d'expertise
Indicateur 2.1 : Taux d'insertion professionnelle des élèves civils ingénieurs (IENAC) formés à l'école, six mois après la délivrance de leur diplôme
Objectif n° 3 : Rendre un service de formation au pilotage de haut niveau au meilleur coût, correspondant aux besoins du secteur
Indicateur 3.1 : Coût unitaire d'une formation pratique de pilote de ligne
Indicateur 3.2 : Taux d'insertion professionnelle des élèves pilotes de ligne

1.– Le programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile* : des résultats conformes aux prévisions

Le nombre d'ETP affectés à la gestion des ressources humaines (**indicateur 1.1**) se réduit, dans des proportions légèrement supérieures à la prévision, ce que la DGAC explique notamment par la maîtrise des recrutements.

Le nombre d'années nécessaires au désendettement total du budget annexe (**indicateur 2.1**) est de 5,1, en ligne avec la prévision mais plus important qu'en 2007 (4,7 ans), du fait de la sous-exécution de la dotation aux amortissements évoquée plus haut, celle-ci représentant la capacité annuelle d'autofinancement du BACEA. L'endettement net demeure néanmoins stable, à 877,7 millions d'euros.

Les taux de recouvrement de la RSTCA et de la TAC (**indicateur 3.1**) demeurent élevés, respectivement proches de 98 et de 99 %.

2.– Le programme *Navigation aérienne* : une performance globalement satisfaisante

Traduction de la priorité donnée par la DSNA à la sécurité de la navigation aérienne, l'**indicateur 1.1** donne de bons résultats : le nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols est de 0,17, pour une prévision de 0,40.

Le nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy, qui mesure la gêne sonore occasionnée aux riverains, est en dessous de la prévision, mais néanmoins supérieur aux résultats obtenus en 2007.

Les indicateurs rattachés à l'**objectif 3**, qui mesurent la ponctualité des vols, se maintiennent à un bon niveau. Il faut toutefois noter que le trafic a moins progressé que prévu, ce qui aurait pu améliorer encore les résultats.

Les indicateurs relatifs à l'efficacité économique (**objectif 4**) traduisent une performance satisfaisante. Le taux unitaire de route français est nettement inférieur au taux moyen des États limitrophes, l'écart se creusant par rapport à 2007. Les taux des redevances de navigation aérienne, censés progresser de 1,6 %, ont reculé de 3,22 %. S'agissant de l'évolution du coût unitaire des unités de service de navigation aérienne (indicateur 4.3), il faut relever la forte progression, plus de trois fois supérieure à la prévision initiale, du coût de la RSTCA outre-mer. Le RAP l'attribue lapidairement aux « *spécificités locales* ».

Comme en 2007, les résultats de l'**indicateur 5.1** sont basés sur une simple estimation, les éléments de comptabilité analytique n'étant pas encore disponibles.

3.– Le programme *Surveillance et certification* : une mesure de l'activité plutôt que de la performance

Le dispositif de mesure de la performance produit, dans l'ensemble, des résultats au moins conformes aux objectifs fixés, voire très supérieurs, en ce qui concerne par exemple la rapidité de production des rapports d'audit (**indicateur 3.1**). Le Rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur la nature même des indicateurs qui, à la différence de celui précité, mesurent davantage l'activité que la performance.

4.– Le programme *Formation aéronautique* : des données pour l'essentiel provisoires

Le commentaire sur le fond des résultats des **indicateurs 1.1, 2.1 et 3.1** n'est pas éclairant, puisque les données fournies sont provisoires au moment de l'élaboration des RAP. Sur la méthode, cela appelle une réflexion sur les modalités de collecte de l'information, voire sur la pertinence d'indicateurs dont on sait qu'ils ne pourront être complètement renseignés au moment de leur transmission au Parlement.

Le seul résultat définitif est très bon, puisque 100 % des élèves pilotes de ligne ont trouvé un emploi dans l'année suivant leur formation (**indicateur 3.2**). Cela étant, ainsi que l'indique d'ailleurs le RAP, la population concernée était moins importante qu'à l'accoutumée, puisque la promotion 2007 comptait seulement 29 élèves, contre 60 à 80 en règle générale.

#### IV.– LE PROGRAMME *MÉTÉOROLOGIE*

##### A.– L'EXERCICE 2008 SE CARACTÉRISE NOTAMMENT PAR UN RECUL DES RECETTES COMMERCIALES DE MÉTÉO-FRANCE

- Le programme a été doté en loi de finances initiale de 174,3 millions d'euros, en AE comme en CP. Épargnée par tout mouvement en gestion, cette dotation a été consommée quasi intégralement en AE et intégralement en CP. L'écart en AE résulte d'une anomalie du logiciel Accord.

- Les deux actions qui composent le programme<sup>(1)</sup> constituent en réalité la **subvention pour charges de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France**, opérateur unique du programme. Cette subvention est versée en application d'un contrat d'objectifs 2005-2008 conclu entre l'État et Météo-France, qui prévoit une réduction de 0,3 % par an (en euros constants) du montant servi. En 2008 est intervenue une réduction supplémentaire des crédits de 2 millions d'euros. Les motifs de cette réduction n'apparaissent pas clairement à la lecture du RAP.

---

(1) Observation et prévision météorologiques et Recherche dans le domaine météorologique

● La subvention pour charges de service public représente **une partie seulement des ressources de Météo-France**, qui se sont élevées à 341 millions d'euros en 2008. L'établissement perçoit notamment le produit de redevances de navigation aérienne (81,2 millions d'euros) ainsi que des recettes commerciales. Celles-ci enregistrent un résultat très négatif, en recul de 5,4 % par rapport à l'exercice précédent, à 41,9 millions d'euros. Cette dégradation provient de la décroissance des kiosques audiotel et du minitel, ce qui plaide en faveur d'un renforcement de la position de Météo-France sur les marchés porteurs d'Internet et de la téléphonie mobile.

● Le **résultat** courant de Météo-France est bénéficiaire (1,5 million d'euros), tandis que le résultat net est déficitaire de 1,2 million d'euros. Cela résulte, comme en 2007, d'opérations exceptionnelles d'amortissement réalisées dans la perspective de la certification des comptes de l'établissement.

● Les **dépenses de personnel** ont augmenté fortement en 2008 (+ 5,6 %), pour s'établir à 235,1 millions d'euros. Cet accroissement résulte du relèvement des cotisations de l'établissement au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Météo-France a néanmoins poursuivi la réduction des effectifs prévue par le contrat d'objectifs (- 23 ETP).

## B.- LA PERFORMANCE DE MÉTÉO-FRANCE S'APPRÉCIE DIVERSEMENT

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : Disposer du meilleur système de prévision météorologique à courte échéance sur l'Europe
Indicateur 1.1 : Comparaison des performances du modèle numérique Arpège de Météo-France aux autres modèles de prévision numérique du temps à l'échéance de 48 heures
Indicateur 1.2 : Indicateur de productivité
Indicateur 1.2 : Taux de fiabilité des prévisions météorologiques publiées par Météo-France (bulletins départementaux pour le lendemain, prévisions sur la France à 3 et 7 jours, bulletins marine)
Objectif n° 2 : Améliorer la prévention des risques d'origine météorologique
Indicateur 2.1 : Taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité
Objectif n° 3 : Développer les utilisations de la météorologie
Indicateur 3.1 : Taux de confiance et de satisfaction des usagers dans les prestations météorologiques
Indicateur 3.2 : Évolution des recettes propres de l'établissement
Objectif n° 4 : Maintenir au meilleur niveau mondial le Centre national de recherche météorologique, dans le domaine de la modélisation opérationnelle du temps et du changement climatique
Indicateur 4.1 : Nombre de publications de niveau international par les chercheurs de l'établissement public
Indicateur 4.2 : Nombre de contrats de recherche, en tant que chef de file et en tant que partenaire associé

1.— La qualité du service rendu et des recherches conduites est bonne

● L'**indicateur 1.1**, qui mesure la qualité du modèle de prévision Arpège, fournit des résultats satisfaisants. Le niveau d'erreur a reculé par rapport à 2007, et le modèle, plus performant que la moyenne des services météorologiques nationaux (SMN), se situe en deuxième position, derrière celui du Centre européen de prévision météorologique à moyen terme.

● Les taux de fiabilité des prévisions de Météo-France sont au-dessus des attentes. Il faut toutefois relever que, pour des raisons méthodologiques auxquelles il devrait être remédié d'ici 2010, le taux de fiabilité des bulletins marine n'est pas renseigné.

● Les résultats de l'**indicateur 2.1** font apparaître une réduction de taux de fausses alarmes et une meilleure anticipation des événements.

● Par conséquent, le niveau de confiance dans les prévisions de Météo-France, mesuré par l'**indicateur 3.1**, progresse.

● S'agissant de la recherche, les **indicateurs 4.1 et 4.2** montrent une forte progression des publications dans des revues dites de rang A, ainsi que du nombre de contrats de recherche. L'appréciation de ces résultats serait facilitée s'ils pouvaient être mis en regard des réalisations des autres SMN.

2.— La productivité de Météo-France pourrait s'améliorer, ainsi que le niveau de ses recettes commerciales

● La productivité de l'établissement, mesurée par l'**indicateur 1.2**, est en revanche moins bonne que prévu, notamment sous l'effet de l'augmentation des cotisations au CAS *Pensions*. Dans un rapport remis en juin 2009 sur le programme *Météorologie*, le Comité interministériel d'audit des programmes propose une rationalisation de cet indicateur ; actuellement composé de trois sous-indicateurs, il « doit être refondé en supprimant le sous-indicateur 1 (Évolution en euros constants du coût de la mission de service public à partir de la référence 2005) et le sous-indicateur 3 (Évolution des gains de productivité réalisés sur les produits et services que Météo-France obtient de ses filiales par rapport à la référence 2005) ». Seul serait alors conservé le sous-indicateur 2, qui mesure l'*Évolution des gains de productivité réalisés sur les produits et services de Météo France par rapport à la référence 2005*. Le Rapporteur spécial considère en effet que seul ce sous-indicateur mesure réellement la productivité de l'établissement.

● Les résultats ne sont pas meilleurs en ce qui concerne l'évolution des recettes propres de l'établissement (**indicateur 3.2**), décrite plus haut.

\*

\* \*



***ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES***

***TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES***

**Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL A BÉNÉFICIÉ DE CRÉDITS EN HAUSSE POUR SA RÉGÉNÉRATION.....	168
II.- L'AFITF A QUASIMENT ÉPUISE EN 2008 SA DOTATION EN CAPITAL DE 4 MILLIARDS D'EUROS, CE QUI POURRAIT PERMETTRE SA SUPPRESSION .....	168
III.- LE PROGRAMME N° 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES</i> A ATTEINT SES OBJECTIFS D'EFFICIENCE EN 2008 .....	169
IV.- LES RÉSULTATS 2008 DU PROGRAMME N° 113 <i>AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIÉRIE PUBLIQUE</i> SONT EN LIGNE EN 2008 AVEC LES OBJECTIFS FIXÉS POUR 2010.....	169
V.- LE PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ROUTIÈRE</i> N'A PAS UTILISÉ TOUTES SES RESSOURCES DISPONIBLES .....	170
VI.- LE PROGRAMME N° 751 <i>RADARS</i> N'A PAS EXPLOITÉ, EN 2008, LES MOYENS QUI LUI ONT ÉTÉ DONNÉS .....	170
VII.- LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS ET DE PRIME À LA CASSE ENREGISTRÉ EN 2008 NE SERA PAS REDRESSÉ EN 2009 .....	172

## **I.- LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL A BÉNÉFICIÉ DE CRÉDITS EN HAUSSE POUR SA RÉGÉNÉRATION**

Le programme n° 203 *Réseau routier national*, qui devait, selon la loi de finances initiale pour 2008, recevoir 469 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 452 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en aura finalement bénéficié de quatre fois plus (1,841 milliard d'euros en AE et 1,82 milliard d'euros en CP).

La différence est due à des ouvertures par voie de fonds de concours et d'attribution de produits ainsi qu'à des ouvertures et annulations de crédits.

En tout état de cause, les crédits supplémentaires ont permis l'accélération du programme de régénération des chaussées ainsi que le quasi-achèvement des volets routiers des contrats de plan État régions 2000-2006. On notera à cet égard la maîtrise des coûts prévus et la stabilité globale des coûts de construction.

Ces allocations témoignent d'une réactivité exemplaire à la conjoncture, le rapport de performances n'en présente pas une analyse détaillée, ce qui rend difficile le contrôle parlementaire.

## **II.- L'AFITF A QUASIMENT ÉPUISE EN 2008 SA DOTATION EN CAPITAL DE 4 MILLIARDS D'EUROS, CE QUI POURRAIT PERMETTRE SA SUPPRESSION**

Le programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes* a bénéficié, en 2008, de 2,291 milliards d'euros d'autorisations de programme ouvertes pour 2,157 consommés, et de 2,476 milliards d'euros de crédits de paiements ouverts pour 2,337 consommés.

L'investissement ferroviaire et collectif est financé par les versements directs de l'AFITF aux maîtres d'ouvrage. Dans le cas de contrats de projets, l'AFITF reverse à l'État les financements correspondants par voie de fonds de concours.

Le rapport annuel de performances fournit des précisions insuffisantes sur le compte financier de cet opérateur. Notamment les ressources fiscales qui lui sont affectées ne sont pas détaillées par catégorie.

On sait par ailleurs que l'AFITF recevra en 2009 une subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros, selon la loi de finances initiale pour 2009. Ses contributions au financement des infrastructures prendront la forme de fonds de concours.

En outre, l'année 2008 a vu l'épuisement de la dotation en capital de 4 milliards versée à l'AFITF à l'occasion de la cession des parts de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

L'existence même de l'AFITF ne se justifie donc plus. Il convient de supprimer l'agence et de rebudgétiser ses recettes et ses dépenses. Si plusieurs projets du Grenelle de l'environnement impliquent l'AFITF, l'État n'en a pas besoin pour tenir ses engagements.

### **III.- LE PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES A ATTEINT SES OBJECTIFS D'EFFICIENCE EN 2008**

Les crédits du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* ont été, en 2008, été maîtrisés sans conséquence notable sur l'efficacité atteinte.

Les autorisations d'engagement consommées se sont élevées à 172,7 millions d'euros, pour une ouverture de crédits de 201,9 millions d'euros. En crédits de paiement, les crédits consommés ont atteint 170,4 millions d'euros pour une ouverture de 174,6 millions d'euros.

Ce sont, pour l'essentiel, les difficultés rencontrées pour réaliser les investissements techniques de surveillance maritime figurant à l'action n° 1 *Sécurité et affaires maritimes* qui expliquent cette sous-consommation de crédits.

Toutefois, le programme dans son ensemble a atteint, au cours de l'exercice 2008, la quasi-totalité de ses objectifs. Neuf des indicateurs de performance sur un total de dix ont atteint les valeurs cibles fixées.

### **IV.- LES RÉSULTATS 2008 DU PROGRAMME N° 113 AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE SONT EN LIGNE EN 2008 AVEC LES OBJECTIFS FIXÉS POUR 2010**

La consommation des crédits du programme n° 113 *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* a été maîtrisée en 2008.

Les autorisations d'engagement consommées, soit 58,7 millions d'euros, sont inférieures de 21,4 % aux autorisations ouvertes. Les prévisions de la loi de finances initiale ont été globalement vérifiées. La différence est due en tout état de cause à des reports hors fonds de concours et attributions de produits qui n'ont pas trouvé d'emploi, ce qui aurait dû conduire à leur annulation pure et simple. Par ailleurs, les crédits de paiement effectivement consommés qui se sont élevés à 67,7 millions de sont inférieurs de 2,9 % aux crédits ouverts.

En réalité, les crédits de paiement du programme une fois abondés par le programme n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* se sont élevés à 1,195 milliard d'euros en 2008, contre 67,7 millions d'euros pour le programme n° 113 proprement dit. En tout état de cause, l'abondement se focalise sur l'action n° 1 *Urbanisme, planification et aménagement* et sur l'action n° 2 *Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers*.

On peut se demander si la méthode choisie pour rendre compte de l'utilisation des crédits du programme n° 113 n'est pas quelque peu artificielle.

Au reste, les performances du programme sont en ligne, à quelques exceptions près, avec les valeurs cibles choisies pour 2010, celles-ci étant atteintes dans plusieurs cas, dès 2008.

On notera enfin que le programme n° 159 *Information géographique et cartographique* a atteint ses objectifs en 2008, en minorant ses dépenses par rapport aux prévisions.

#### **V.- LE PROGRAMME SÉCURITÉ ROUTIÈRE N'A PAS UTILISÉ TOUTES SES RESSOURCES DISPONIBLES**

Les autorisations d'engagement ouvertes pour le programme n° 207 *Sécurité routière* se sont élevées en 2008 à 144,1 millions d'euros, dont 102,6 seulement ont pu être consommées. Pour les crédits de paiement, la consommation est de 94,7 millions d'euros pour des ouvertures de 97,9 millions d'euros.

Le coût inférieur aux prévisions du permis à un euro par jour justifie cet écart, selon le rapport annuel de performances. Elle n'est pas toutefois pas suffisante pour expliquer l'écart en crédits de paiement. On peut regretter que, dans un domaine aussi critique que la politique de sécurité routière, la totalité des projets qui pourrait être mis en œuvre grâce à des ressources budgétaires adéquates, ne le soit pas.

#### **VI.- LE PROGRAMME N° 751 RADARS N'A PAS EXPLOITÉ, EN 2008, LES MOYENS QUI LUI ONT ÉTÉ DONNÉS**

Le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* a été doté en 2008, comme prévu, de 194 millions d'euros provenant des recettes des amendes radars.

Les dépenses de ce compte, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, devaient, en 2008, s'élever à 181,975 millions d'euros pour le programme n° 751 *Radars* et à 12,025 millions d'euros pour le programme n° 752 *Fichier national du permis de conduire*.

Les dépenses effectives ayant été inférieures aux prévisions, il en résulte un solde positif du compte, de 36,878 millions d'euros dont il conviendra de surveiller la réutilisation en 2009, leur report étant de droit.

Que ce soit pour les autorisations d'engagement ou les crédits de paiement, les dépenses du programme n° 751 *Radars* ont été inférieures, en 2008, aux crédits ouverts.

Les autorisations d'engagement consommées se sont en effet élevées à 163,076 millions d'euros contre 181,975 millions d'euros en prévision, soit une diminution de 10 %. Pour les crédits de paiement, soit 147,113 millions d'euros consommés contre 181,975 millions d'euros en prévision, la différence s'élève à 19,1 %.

Sur la base des indications données par le rapport annuel de performances, la diminution des dépenses provient d'abord d'une moins value sur les dépenses de fonctionnement, de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 11,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Mais, phénomène plus préoccupant pour la continuité du processus d'amélioration de la sécurité routière grâce au système des radars, les dépenses d'investissement sont inférieures de 15,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 22,97 millions d'euros en crédits de paiement.

Le rapport annuel de performances précise certes que 5,27 millions d'euros d'autorisations d'engagement des années antérieures à 2008 ont été annulés. Mais les seules autres indications sur l'impossibilité d'atteindre les objectifs d'investissement sont des retards dans diverses opérations.

En tout état de cause, les informations données à la représentation nationale ne permettent pas d'identifier les causes de cette insuffisance de résultats.

Pour le programme n° 752 *Fichier national du permis de conduire*, des constats voisins peuvent être faits. En autorisations d'engagement, les dépenses sont inférieures de 50,6 % aux ouvertures de crédits, et, en crédits de paiement, de 69,8 % aux prévisions.

Aucune information n'est donnée à cet égard, ce qui est particulièrement insatisfaisant pour un programme dont la réussite conditionne l'efficacité et l'acceptabilité sociale des amendes radars.

## **VII.— LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS ET DE PRIME À LA CASSE ENREGISTRÉ EN 2008 NE SERA PAS REDRESSÉ EN 2009**

Le dispositif de bonus-malus relatif à l'acquisition de véhicules est entré en vigueur le 5 décembre 2007 pour le bonus et le 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour le malus.

Un fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres a été créé par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007. Il est géré par le centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA) et alimenté par le produit du malus par le biais du compte de concours financier *Avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

Le compte financier comprend le programme n° 871 *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres* et le programme n° 872 *Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans*.

Les dépenses totales pour les deux programmes en exécution, soit 439,37 millions d'euros ont été inférieures de 43,6 millions d'euros aux prévisions (483 millions d'euros). Le dispositif devait être équilibré par les recettes du malus. Celles-ci n'ont atteint que 225,37 millions d'euros, au lieu des 483 millions escomptés.

Au final, le déficit pour 2008 atteint 213,998 millions d'euros.

La Cour des comptes, dans une note d'exécution budgétaire, a souligné le fait que l'architecture budgétaire retenue pour le bonus-malus n'est pas adéquate. Les versements faits au CNASEA ne constituent pas des avances dans la mesure où ils sont immédiatement reversés aux acheteurs de véhicules à faibles émissions de CO<sub>2</sub>. La solution du compte d'affectation spéciale ne pouvait également convenir dans la mesure où le compte est structurellement déséquilibré.

Le financement sur crédits budgétaires aurait donc été une meilleure solution.

En tout état de cause, en 2009, le déficit devrait atteindre 161 millions d'euros. Le rééquilibrage du compte de concours financiers n'est pas envisagé avant 2010.

Il faut noter par ailleurs que le plan de relance a institué une prime additionnelle à la casse de 1 000 euros. Le schéma budgétaire n'a pas été corrigé à cette occasion et s'est encore complexifié.

***ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT***

**Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– UNE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> CONFRONTÉ À UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE EXCEPTIONNELLE.....	174
II.– LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE INFORMATION LACUNAIRE .....	178
III.– LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ .....	179
IV.– LE PROGRAMME <i>MAJORATION DE RENTES</i> : UNE EXTINCTION TRÈS PROGRESSIVE.....	183

À 46,2 milliards d'euros de dépenses en 2008 <sup>(1)</sup>, la mission *Engagements financiers de l'État* demeure, en volume budgétaire, la troisième mission du budget général après les *Remboursements et dégrèvements* et l'*Enseignement scolaire*. Elle réunit quatre programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (*Charge de la dette et trésorerie de l'État* et *Appels en garantie de l'État*), deux sont dotés de crédits limitatifs (*Épargne* et *Majoration de rentes*).

### I.- UNE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT CONFRONTÉ À UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE EXCEPTIONNELLE

**La charge de la dette de l'État** – qui représente plus de 96 % de l'ensemble des dépenses de la mission – **a atteint 44,5 milliards d'euros** en 2008 <sup>(2)</sup>, soit 3,3 milliards d'euros de plus qu'en loi de finances initiale. C'est, du point de vue budgétaire, **l'un des événements majeurs de l'exercice 2008**, ce dérapage ayant empêché le Gouvernement de respecter le plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale, ainsi que les engagements ministériels pris oralement lors des présentations en commission.

Le contexte économique, marqué par le niveau inhabituel de l'inflation au premier semestre 2008 et par les développements de la crise financière mondiale, a très fortement pesé sur la gestion.

Le haut niveau d'inflation du premier semestre (plus de 3 %), non anticipé au moment de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008, a mécaniquement renchéri de 2,5 milliards d'euros la provision budgétaire correspondant à l'indexation du capital des titres indexés sur l'inflation, lesquels représentaient un peu plus de 15 % de l'encours total de dette à moyen et long terme à la fin 2007.

L'inflation n'est cependant pas le seul facteur de dépassement des crédits initiaux : le reste du surcoût, soit 0,8 milliard d'euros, s'explique par divers facteurs déjà exposés par le Rapporteur spécial lors de l'examen du PAP 2009, mais dont les conséquences ont finalement été de moindre ampleur en raison de la faiblesse des taux servis sur les titres à court terme <sup>(3)</sup>.

---

(1) Montant en AE et en CP, la totalité des dépenses de cette mission étant exprimées en AE=CP. La divergence de 1 820 euros entre AE et CP sur le programme Appels en garantie de l'État tient à une erreur d'imputation comptable ayant majoré en 2007 le montant des AE réellement engagées, qui a nécessité un retrait du même montant en 2008.

(2) Soit 44,3 milliards d'euros après prise en compte des excédents dégagés par les opérations d'échanges de taux d'intérêt (156 millions d'euros).

(3) Voir Dominique Baert, *Rapport spécial sur la mission Engagements financiers de l'État*, n° 1198, annexe n° 21, novembre 2008, p. 30 et s. Par rapport à la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008, qui a ouvert 4 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur le programme, la dépense effective est inférieure de 0,7 milliard d'euros.

De façon appréciable, le RAP 2008 justifie les décalages entre les prévisions révisées de l'automne dernier et l'exécution définitive (une différence d'environ 150 millions d'euros demeurant néanmoins inexplicée).

Sur un plan plus général, le Rapporteur spécial souligne la qualité du bilan stratégique du responsable de programme, qui présente clairement les grands axes de la gestion 2008.

Pour s'en tenir ici à deux d'entre eux, il convient de signaler plus particulièrement :

– **l'augmentation du compte du Trésor en fin d'année**, passé de 21,9 milliards d'euros à la fin 2007 à 47,2 milliards d'euros à la fin 2008, dans le but de préfinancer les aides au secteur financier (souscription à l'emprunt obligataire de 11,1 milliards d'euros de la Société de prise de participation de l'État) et certaines mesures du plan de relance (pour environ 10 milliards d'euros). Cette stratégie d'alimentation de la trésorerie étatique en fin d'année, quoique jouant à la hausse sur la dette « maastrichtienne » au 31 décembre 2008, a évité à l'Agence France Trésor (AFT) de devoir prendre le risque de solliciter à l'excès les marchés dans les premiers jours de 2009 ;

– **la mise en œuvre du programme de financement de l'État a dû faire preuve de davantage de flexibilité** que de coutume, afin de profiter à plein du mouvement de « fuite vers la qualité » des investisseurs, puis de faire face à une quasi dislocation du marché des titres d'État à partir du deuxième trimestre 2008. Il aurait été souhaitable que le RAP développe davantage cet aspect et précise en quoi l'AFT avait innové et su s'adapter – faisant d'ailleurs preuve d'une réactivité remarquable – aux évolutions de la demande des marchés. Ces éléments ne transparaissent en effet que de façon parcellaire, notamment dans l'analyse des résultats des indicateurs de performance (qui évoquent par exemple la réouverture d'anciennes lignes obligataires et l'augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication).

Les résultats des 14 indicateurs associés aux 9 objectifs du programme, sont reproduits dans le tableau présenté page suivante.

**PERFORMANCE DU PROGRAMME  
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2008**

Objectif	Indicateur	Prévision 2008	Résultat 2008
1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	Adjudications non couvertes	0	0
	Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 %	BTF : 260 %
		OAT et BTAN : 150 %	OAT et BTAN : 256 %
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	Indicateur « temps »	+ 10 à - 10	+ 4,1
	Indicateur « allocation »	+ 10 à - 10	+ 0,5
3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	6,7 ans	Sans objet <sup>(a)</sup>
4. Gérer de manière satisfaisante l'extinction progressive de la dette financière non négociable	Taux d'anomalie sur les opérations de remboursement de la dette non négociable	0 %	0 %
5. Limiter le solde de l'État à la Banque de France en fin de journée	Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée <sup>(b)</sup>	100 millions d'euros	85 millions d'euros
6. Placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix	Rémunération des opérations de dépôts réalisées avec les SVT	EONIA <sup>(b)</sup>	EONIA - 0,0078 %
	Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT	swap EONIA - 0,02 %	swap EONIA - 0,004 %
7. Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	Taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	72 %
	Taux d'annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	87 %
8. Optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public	Mise en œuvre de la feuille de route visant à une optimisation de la gestion de la trésorerie	<i>(composite)</i>	<i>(composite)</i>
9. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	Qualité du système de contrôle : incidents ou infractions au cahier interne de procédures	0	0
	Qualité du système de contrôle : notation externe du contrôle interne	<i>(composite)</i>	<i>(composite)</i>
	Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie	Dégradant le niveau du compte BdF : 0	Dégradant le niveau du compte BdF : 10
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 36
	Autres incidents : 0	Autres incidents : 8	

(a) La réalisation de cet objectif est conditionnée à la reprise du programme de *swaps*, interrompu depuis 2002. Pour mémoire, la durée de vie moyenne effective de la dette à la fin 2008 était de 6,8 ans.

(b) *European overnight interbank average*. Ce taux représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro.

On relèvera en particulier que :

– contrairement aux années précédentes, les résultats de la gestion de la dette obligataire, mesurés grâce aux indicateurs « temps » et « allocation », quoique situés dans la cible visée, sont moins favorables que les deux programmes de référence auxquels l’AFT compare sa gestion. Pour permettre d’apprécier plus concrètement la performance mesurée par ces indicateurs, l’analyse des résultats présentée dans le RAP devrait chiffrer le surcoût pour la charge de la dette que représentent ces écarts aux stratégies de référence ;

– le sens de l’indicateur de solde moyen de l’État à la Banque de France est profondément affecté par la situation financière exceptionnelle de 2008, qui a rendu peu attractive la rémunération du placement de la trésorerie étatique sur le marché interbancaire ;

– la volonté des banques de conserver des titres d’État dans leur bilan après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 a considérablement limité les placements de l’AFT sous forme de prises en pension, ce qui l’a conduit à augmenter les placements « en blanc », c’est-à-dire sans collatéral. Quoique importantes (736,5 millions d’euros), les recettes de trésorerie ont été inférieures de 14,2 millions d’euros aux charges liées à la rémunération des dépôts des correspondants du Trésor <sup>(1)</sup> ;

– pour la première fois, le taux d’annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à un million d’euros affectant le compte du Trésor est renseigné : il s’établit à 87 %, à comparer à une cible de 95 %. Quant au taux d’annonce des collectivités territoriales, il a assez nettement diminué, passant de 95 % à 72 % ;

– dix incidents d’exécution des opérations de dette et de trésorerie ont dégradé le compte à la Banque de France, soit moitié moins qu’en 2007. Curieusement, le RAP ne comporte pas d’analyse des résultats sur ce point.

En conclusion, quoiqu’il ne s’agisse pas d’une obligation figurant dans la LOLF, le Rapporteur spécial réitère son souhait de voir les RAP fournir **une estimation actualisée de l’exécution budgétaire de l’année en cours**. Une telle information serait d’autant plus utile pour 2009 que la charge de la dette est actuellement soumise à des forces contradictoires : la très grande modération des taux d’intérêt et de l’évolution des prix contraste avec un besoin de financement de l’État qui explose, sous l’effet de la crise et des mesures de relance.

---

(1) L’action Trésorerie de l’État présente cependant une dépense nulle, du fait d’un changement d’imputation comptable consistant à contracter ses opérations avec celles retracées sur l’action relative à la dette négociable. Opportunément, le RAP fournit néanmoins une présentation par action selon l’ancienne nomenclature.

## II.- LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT : UNE INFORMATION LACUNAIRE

Du point de vue strictement budgétaire, les appels en garantie de l'État lui ont coûté **234 millions d'euros en 2008**, soit un montant inférieur aux prévisions de la loi de finance initiale (voir le tableau ci-après). Les dépenses liées aux appels en garantie de l'Agence française de développement (AFD), de loin les plus importantes (173 millions d'euros), ne font toujours pas l'objet d'explications précises dans la justification au premier euro figurant dans le RAP. Les garanties gérées par la Coface ont suscité des dépenses plus limitées que prévu, en raison essentiellement « *de décalages de paiement* » sur la procédure de garantie du risque économique.

### DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2008

(en millions d'euros)

Action	Agriculture et environnement	Soutien au domaine social, logement, santé	Financement des entreprises et industrie	Développement international de l'économie française	Autres garanties	Total
Crédits initiaux	2,5	24,4	16	52,0	192,8	<b>287,7</b>
Dépenses	–	22,2	–	37,7	174,0	<b>234,0</b>

Les dépenses budgétaires ne constituent toutefois que le « stade terminal » de la vie des garanties octroyées par l'État. **Les PAP et RAP de ce programme devraient donc s'enrichir d'informations relatives aux encours garantis <sup>(1)</sup> et aux principaux risques identifiés à court et moyen terme.** À titre d'illustration, il est quelque peu déroutant de constater que le RAP 2008 ne consacre pas un mot aux garanties exceptionnelles accordées par l'État à la Société de financement de l'économie française (SFEF) et à la Société de prise de participation de l'État (SPPE), dans la limite de 360 milliards d'euros, dans le cadre du plan de soutien au secteur bancaire prévu à l'article 6 de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie (loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008) <sup>(2)</sup>.

Le **dispositif de mesure de la performance**, qui ne concerne que l'action *Développement international de l'économie française*, permet de constater que :

– l'effet de levier de l'assurance-prospection a progressé, sans toutefois atteindre la cible de 20 % (soit 20 euros exportés par euro indemnisé) ;

– si le nombre total d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change est inférieur aux prévisions, l'objectif est atteint pour les PME, particulièrement sensibles au risque de change ;

– les risques pays de l'assurance-crédit demeurent maîtrisés, même si l'indicateur se dégrade par rapport à 2007.

(1) Ce qui n'est actuellement le cas que pour l'action Développement international de l'économie française.

(2) Il faut se reporter à la partie « hors bilan » du compte général de l'État annexé au présent projet de loi de règlement pour disposer d'une information sur ce point.

Le RAP 2008 aurait par ailleurs gagné à faire le point sur les récentes modifications et adaptations des procédures de garantie gérées par la Coface et visant à soutenir les entreprises exportatrices en cette période de crise. De telles informations auraient été d'autant plus appréciables que le dispositif de garantie exportateur ne comporte ni objectif ni indicateur de performance.

### III.- LE PROGRAMME *ÉPARGNE* : UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ

Le programme *Épargne* se caractérise par de **nombreuses dépenses fiscales** consacrées à l'épargne des particuliers : 31 mesures sont recensées, pour un coût total de 5,8 milliards d'euros en 2008. Toutefois, ce dernier montant est probablement très éloigné de la réalité, 9 dépenses fiscales n'étant pas évaluées dans le RAP 2008.

Le tableau ci-après reproduit les six dépenses fiscales les plus importantes, qui, à elles seules, représentent près de 5 milliards d'euros de moindres recettes en 2008. On notera que les variations entre le PAP et le RAP peuvent être significatives.

#### PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME *ÉPARGNE* EN 2008

(en millions d'euros)

	Estimation initiale	Estimation actualisée
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	3 200	2 600
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 000	1 000
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	400	400
Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative : PERP et produits assimilés	400	390
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation et plan d'épargne salariale)	300	300
Exonération des intérêts des livrets A	280	230
<b>Total</b>	<b>5 580</b>	<b>4 920</b>

Les deux premières dépenses fiscales, considérées comme « à forts enjeux » dans le RAP 2008, font l'objet de développements spécifiques :

- les exonérations et impositions réduites en matière d'assurance-vie, pour lesquelles le nombre de souscripteurs est estimé à 12,5 millions ;

- les exonérations liées à la participation, à l'intéressement et à l'épargne salariale, qui bénéficieraient à environ 10 millions de personnes.

Le RAP s'efforce d'analyser l'« *efficience* » de ces mesures de façon nuancée, mettant par exemple en balance le coût des avantages liés à l'assurance-vie et le montant alloué par les entreprises d'assurance-vie au financement des entreprises, *via* les placements en actions et obligations (soit environ 650 milliards d'euros en 2008). À l'avenir, il conviendrait cependant, pour ce programme comme pour les autres, que le statut de ces appréciations soit clarifié : ces propos engagent-ils le responsable de programme ? Le ministre auquel le programme est rattaché ? La direction de la Législation fiscale ?

En termes de **dépenses budgétaires**, le programme *Épargne* assure essentiellement le financement des primes d'épargne logement payées par l'État aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL). Les divers autres instruments de soutien au financement du logement sont pour la plupart mis en extinction et les dépenses associées décroissent progressivement.

**DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME ÉPARGNE EN 2008**

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Dépenses
Épargne logement	1 122,0	1 270,6
Instruments de financement du logement	6,8	8,2
<b>Total</b>	<b>1 128,8</b>	<b>1 278,8</b>

En dépit de l'ouverture de 150 millions d'euros de crédits supplémentaires par le décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008, les crédits de l'action *Épargne logement* votés en loi de finances initiale se sont révélés, comme chaque année, rapidement insuffisants. Le découvert de l'État auprès du Crédit foncier de France (CFF), chargé de la liquidation des primes pour son compte, atteint 963 millions d'euros à la fin de l'année 2008, ce qui représente **un accroissement de la dette de l'État de 340 millions d'euros par rapport à la fin 2007**. La Cour des comptes y voit une « *couverture de dépenses de nature budgétaire au moyen de ressources de trésorerie, qui réduit artificiellement le montant des décaissements pris en compte pour le calcul de la norme* » de dépense <sup>(1)</sup> (voir également l'encadré ci-après).

La justification au premier euro présentée dans le RAP invoque trois facteurs susceptibles d'expliquer la sous-budgétisation initiale : les taux des prêts liés aux PEL se sont révélés plus attractifs que les taux des crédits immobiliers en 2008 ; les meilleures conditions de rémunération offertes par le livret A ont incité aux clôtures de PEL ; la fiscalisation des PEL de plus de 12 ans à partir de 2006 a continué de produire ses effets <sup>(2)</sup>. Quoique l'on pense de la prévisibilité

(1) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2008, p. 35.

(2) Fiscalisation des intérêts des PEL de plus de 12 ans et versement anticipé de la CSG et de la CRDS sur les PEL de plus de 10 ans, prévus à l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (n° 2005-1579 du 19 décembre 2005) et à l'article 7 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005).

de deux premiers facteurs, le troisième était clairement connu au moment de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008, le rythme des fermetures de PEL étant très soutenu depuis la fin 2005. Le versement de nombreuses primes d'État aurait dû être d'autant plus anticipé que la génération des PEL ouverts en 1996 – donc sujets à fiscalisation à partir de 2008 – était particulièrement nombreuse.

**LE POINT DE VUE DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE DES PRIMES D'ÉPARGNE LOGEMENT**

*Comme les années précédentes, les crédits ouverts en loi de finances au titre des dépenses d'épargne logement ont été très insuffisants au regard des besoins, mais aussi des prévisions disponibles (de 466 M€ en 2008 contre 593 et 332 M€ en 2006 et 2007). Cet état de fait pouvait être expliqué, en 2006, par l'incertitude qui prévalait alors sur l'effet qu'aurait la modification, fin 2005, du régime fiscal et social de l'épargne logement sur le montant des remboursements par l'État des primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages de leurs plans d'épargne logement. Il n'en était plus de même en 2007 et, a fortiori, en 2008.*

*L'insuffisante dotation du programme 145 Épargne constitue donc une entorse manifeste au principe de sincérité fixé par l'article 32 de la LOLF. Mais elle s'est accompagnée de deux autres irrégularités. Tout d'abord, l'État a financé cette dépense budgétaire par des avances de trésorerie du Crédit foncier de France (715 M€ en 2006, 843 M€ en 2007, 1 083 M€ en 2008). Cette pratique contrevient en particulier à l'article 6 de la loi organique, en application duquel la loi de finances doit retracer l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État.*

*De surcroît, outre qu'elles affectent le solde budgétaire, les modalités de financement des primes d'épargne logement retenues par le Gouvernement induisent des reports de charges croissants sur l'exercice suivant (495 M€ en 2006, 623 M€ en 2007, 953 M€ en 2008). Ceci contrevient au principe de l'annualité budgétaire fixé par la LOLF.*

Source : Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2008, p. 77.

Le même phénomène se reproduira vraisemblablement cette année : au 30 avril 2009, la quasi totalité des crédits de l'action *Épargne logement* (1 083 millions d'euros sur 1 127 millions d'euros votés en loi de finances initiale) a d'ores et déjà été consommée. Faute de substantielles ouvertures de crédits, les dettes de l'État à l'égard du CFF, qui constituent autant de reports de charges sur les années suivantes, continueront de croître<sup>(1)</sup>. Il faut néanmoins s'attendre à ce que, comme les années précédentes, le Gouvernement limite les ouvertures de crédits au montant strictement nécessaire pour éviter le dépassement de l'autorisation de découvert contractée auprès du CFF, plafonnée à un milliard d'euros.

---

(1) Dans le bilan de l'État, ces dettes figurent dans une rubrique « autres » de la trésorerie passive (voir le compte général de l'État 2008 annexé au présent projet de loi de règlement, p. 122). L'analyse des coûts complets présentée à la fin du RAP confirme le montant de 340 millions d'euros d'accroissement des montants au CFF. En comptabilité générale, les engagements de l'État en matière d'épargne logement donnent d'ailleurs lieu à la comptabilisation d'une provision pour charges de près de 8 milliards d'euros au 31 décembre 2008, évaluée sur la base des PEL ouverts avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

En dehors de ces considérations budgétaires, **l'analyse des performances** du programme, guère éclairée par le bilan stratégique du responsable de programme, suggère trois enseignements principaux.

En premier lieu, la crise financière a directement influé sur les résultats de deux indicateurs – posant ainsi la question de leur pertinence. D'une part, le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social a sensiblement diminué, passant de 58,5 % en 2007 à 53,2 % en 2008, sous l'effet du fort accroissement des fonds collectés sur le livret A (lequel pèse sur le « dénominateur » de l'indicateur). D'autre part, le résultat net des fonds d'épargne est tombé à 108 millions d'euros, après 743 millions d'euros en 2007 – et bien en deçà de la cible minimum de 500 millions d'euros. Ce résultat, dépendant des performances du portefeuille de placement en actions et obligations, est directement lié à la crise et à la forte baisse des marchés financiers observée en 2008.

En deuxième lieu, les marges moyennes des établissements de crédits sur les prêts locatifs sociaux (nulle en 2008) et sur les prêts sociaux de location-accession (12 points de base en 2008) sont conformes aux objectifs fixés dans le PAP, ce qui témoigne du succès de ces prêts auprès des banques et permet aux organismes de logement social de bénéficier d'un coût de la ressource attractif.

En dernier lieu, conformément aux anticipations du PAP, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts, qui ne cessait de chuter depuis 1993 s'est redressé, dépassant 19 % en 2008. L'évolution de ce taux permet de vérifier que les PEL sont utilisés conformément à leur vocation initiale – à savoir financer l'acquisition d'un logement principal – plutôt que comme de simples outils d'épargne. L'interprétation de ces résultats est néanmoins entachée d'incertitude, le mode de calcul de l'indicateur ayant été modifié en 2008, pour être désormais fondé non plus sur les encours de prêts, mais sur le nombre de prêts contractés dans l'année.

Selon les indications fournies par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) au Rapporteur spécial, *« le résultat de cet indicateur, quelle que soit sa construction, affiche une même évolution à la hausse »* en 2007 et en 2008. Il faut sans doute y voir les conséquences, déjà évoquées, de la hausse des taux des crédits immobiliers en 2008 (qui a rendu plus attractifs les prêts épargne logement), ainsi que la confirmation des effets de la réforme de 2002, qui conditionne désormais la prime d'État à la réalisation effective d'un prêt.

Cette réforme, prévue à l'article 80 de la loi de finances initiale pour 2003, ne produit ses effets que depuis peu, le versement de la prime ne pouvant pas intervenir avant le troisième anniversaire du plan (50 % du montant de la prime, puis 100 % au bout de quatre ans). Concrètement, les PEL ouverts à partir du 12 décembre 2002 n'ont donné lieu à « demi prime » que depuis le 12 décembre 2005 et ne donnent lieu à une prime complète que depuis le 12 décembre 2006.

Les premiers plans pleinement concernés par la réforme sont donc arrivés à maturité en 2007 et leur part dans l'encours total des PEL progresse depuis lors. Toutes choses égales par ailleurs, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts devrait donc continuer à se redresser dans les prochaines années.

#### **IV.- LE PROGRAMME MAJORATION DE RENTES : UNE EXTINCTION TRÈS PROGRESSIVE**

Ce programme, doté d'une action unique, comporte les crédits par lesquels l'État participe aux majorations de rentes viagères, dispositifs en voie d'extinction. Compte tenu du caractère « fermé » des procédures concernées et de l'absence d'intervention directe de l'État dans leur gestion, ce programme est dépourvu de dispositif de mesure de la performance.

Les crédits votés en 2008 s'établissaient à 230 millions d'euros. Une partie d'entre eux (5 millions d'euros) a servi de gage à des ouvertures de crédits par le décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008. Les crédits finalement disponibles sur le programme ont atteint 222 millions d'euros.

**La dépense budgétaire effective s'est établie à 221,8 millions d'euros, après 227 millions d'euros en 2007.**

Selon la justification au premier euro présentée dans le RAP, les demandes de remboursement ont émané de 34 compagnies d'assurance et de 12 mutuelles et concernent environ 476 000 crédirentiers.

\*

\* \*



## ***ENSEIGNEMENT SCOLAIRE***

### **Commentaire de M Yves CENSI, Rapporteur spécial**

---

#### **SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UNE PRÉVISION DES CRÉDITS DE PERSONNEL À AMÉLIORER .....	186
A.- LE PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ</i> .....	187
B.- LE PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ</i> .....	188
C.- LE PROGRAMME <i>VIE DE L'ÉLÈVE</i> .....	188
D.- LE PROGRAMME <i>SOUTIEN</i> .....	189
E.- LE PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE</i> .....	189
II.- PERFORMANCE DES CRÉDITS : UN EFFORT À POURSUIVRE .....	190
A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ .....	190
B.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ .....	190
C.- L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ .....	192
D.- LA VIE DE L'ÉLÈVE .....	192
E.- L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE .....	193

## I.- EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UNE PRÉVISION DES CRÉDITS DE PERSONNEL À AMÉLIORER

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 sur les six programmes de la mission s'élevaient à 59,11 milliards d'euros en AE et 59 milliards d'euros en CP. Par rapport à 2007, les AE ont diminué de 0,30 % et les CP ont augmenté de 0,12 %. La progression du budget de l'enseignement scolaire entre 2008 et 2009 s'est élevée à 1 %, soit 600 millions d'euros.

L'exécution budgétaire pour 2008 se caractérise par la consommation globale de 59,21 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 59,16 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente presque **l'intégralité de la dotation** : 99,85 % des AE ont été engagées et 99,97 % des CP ont été consommés.

La réduction du plafond d'emplois est importante (44 200 ETPT) mais elle s'explique en majeure partie par la poursuite du transfert des agents techniques, ouvriers et de service (TOS) aux collectivités locales. En dehors de ce transfert, la diminution, à périmètre constant, est de 8 500 ETPT. On note que s'y ajoutent plus de 10 000 ETPT recrutés hors plafond d'emplois (assistants d'éducation et contrats aidés notamment). Les crédits de titre 2 ont été consommés globalement à hauteur de 99,98 % ; cette consommation, pour les programmes du ministère de l'Éducation nationale, est supérieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale.

**Les crédits de titre 2** inscrits en loi de finances initiale au ministère de l'éducation nationale (54,09 millions d'euros) **se sont révélés insuffisants en 2008** pour couvrir la masse salariale, qui s'est élevée à 54,23 millions d'euros, en raison essentiellement de la non-budgétisation de différentes mesures de revalorisation des salaires et des carrières estimées à 315,63 millions d'euros. La Cour des comptes observe que le titre 2 aurait pu être globalement équilibré dans l'hypothèse d'une budgétisation de ces mesures salariales et d'une absence de vacances et de surnombres. En revanche, la déclinaison par programmes n'aurait pas pu être équilibrée :

– les programmes 140 (*Premier degré*), 230 (*Vie de l'élève*) et 214 (*Soutien*) auraient présenté un déficit global de l'ordre de 177 millions d'euros ;

– le programme 141 (*Second degré*) aurait été en excédent d'environ 218 millions d'euros ;

– l'analyse du programme 139 (*enseignement privé*) est plus difficile à mener du fait d'une sous-évaluation du plafond d'emplois, qui conduit le ministère de l'Éducation nationale à sous-évaluer d'autant sa consommation en ETPT.

Au total, l'analyse des dépenses du titre 2 et de la consommation des emplois fait apparaître des écarts entre les prévisions budgétaires et l'exécution de la dépense :

– le programme 140 présente une sous-consommation de son plafond d’emplois et une sous-budgétisation du fait d’un « GVT solde » important ;

– le programme 141 est en revanche sur-doté, avec des emplois en surnombre et un titre 2 surévalué, ce qui permet d’absorber les effectifs en dépassement et de supporter les revalorisations salariales non budgétées.

**La fongibilité asymétrique est très peu utilisée.** La Cour des comptes note que les rectorats sont de plus en plus sceptiques quant à la possibilité de la mettre en œuvre après l’impossibilité à laquelle ils se sont heurtés en 2008. En effet, 22 académies sur 30 ayant dégagé des disponibilités sur le titre 2 au cours de l’année 2007, ont obtenu l’autorisation de procéder à un mouvement de fongibilité portant sur 11 millions d’euros. Le calendrier de fin de gestion ne permettant pas d’utiliser ces crédits, ceux-ci ont été reportés sur 2008, puis gelés et enfin annulés. Une telle pratique est regrettable, car elle découragera à terme totalement les gestionnaires de budget opérationnel de programme d’améliorer leur gestion de la masse salariale, et l’État se privera d’une source non négligeable d’économies.

Un dispositif de fongibilité « technique » a été mis en œuvre dans le cadre de la compensation financière versée à chaque commune ayant mis en place un service d’accueil au profit des élèves.

Au-delà de ces remarques générales portant sur la mission, le Rapporteur spécial ne présentera dans la présente contribution que les programmes dont l’exécution appelle des observations particulières, n’évoquant pas, par exemple, le programme *Enseignement privé du premier et du second degré* dont l’exécution s’est déroulée conformément à la prévision sans incident notable.

#### **A. – LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ**

Le taux de consommation des crédits du programme est proche de 100 % en autorisations d’engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), atteignant 99,8 %. La sous-consommation se limite à 3 millions d’euros sur un total de 16,77 milliards d’euros.

Le montant de la réserve de précaution a été restreint à 1,4 million d’euros.

Des transferts ont eu lieu du titre 2 vers le « hors titre 2 » au bénéfice de la plupart des académies, pour un montant total de 1,78 million d’euros, pour financer le remboursement aux communes des mesures mises en œuvre dans le cadre du droit d’accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, en application de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008. Cette compensation s’est élevée à 110 euros par jour et par groupe de 15 élèves accueillis. Ce remboursement a été assuré à partir des retenues sur salaire pour service non fait et a donc nécessité des mouvements de fongibilité asymétrique.

Les mouvements de fongibilité asymétrique se sont limités à 1,9 million d'euros.

#### B.– LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Le taux de consommation du programme atteint 95,4 % en AE, celui des CP étant proche de 100 %, à 99,9 %.

L'exécution des dépenses de personnel a été supérieure à la prévision, et correspond à 466 580 ETPT au lieu des 465 892 prévus (+688). C'est surtout sur l'action *Remplacement* que cette sur-exécution a été constatée, comme en 2007 (2 749 ETPT). Elle reflète un ajustement insuffisant entre les besoins par discipline et l'affectation des personnels dans les établissements. **Cette inadaptation, bien que d'ampleur modérée, pose cependant la question du calibrage des concours en fonction des besoins par discipline, question déjà soulevée au cours des dernières années tant par le Parlement que par la Cour des comptes à propos des enseignants en surnombre.**

**Il devient indispensable pour l'Éducation nationale d'adapter de manière plus réaliste tant les recrutements d'enseignants que les promotions des filières universitaires dont l'enseignement est en pratique presque le seul débouché.**

#### C.– LE PROGRAMME VIE DE L'ÉLÈVE

Le taux de consommation du programme est proche de 100 %, atteignant 99,9 % en AE et en CP.

L'exécution des emplois montre une sous-exécution portant sur 1 359 emplois. Il s'agit en particulier des difficultés rencontrées par les académies dans le recrutement de personnels médico-sociaux, dans la diminution du nombre des maîtres d'internat et surveillants d'externat qui arrivent progressivement en fin de leurs contrats de six ans, et, enfin, des vacances de personnels TOS liées à la décentralisation (1 445 ETPT).

En ce qui concerne les dépenses hors personnel, des écarts entre la prévision et l'exécution sont constatés. On mentionnera d'abord l'augmentation de la valeur du point et le relèvement de l'indice minimum de la fonction publique qui concernent les assistants d'éducation et les auxiliaires de vie scolaire collectifs (24 millions d'euros). L'effectif moyen sur l'année des contrats aidés a été de 42 500 contrats alors que la prévision avait été établie sur 33 000 contrats (d'où une dépense supérieure de 51 millions d'euros à l'estimation).

La dépense consacrée à l'accompagnement des élèves handicapés s'est élevée à près de 106 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 33 % par rapport au constat portant sur 2007.

#### D.– LE PROGRAMME *SOUTIEN*

Le taux de consommation du programme est proche de 100 %, atteignant 99,9 % en AE et en CP.

L'exécution des dépenses de personnel montre là encore une sous-exécution, portant sur 671 emplois. Elle traduit les améliorations de la gestion des emplois obtenues par les académies dans leur processus de rationalisation des fonctions et de modernisation des services de l'État. Ces améliorations ont conduit à une économie de 3 millions d'euros.

La sous-consommation des emplois a eu lieu sur les actions 06, portant sur la politique des ressources humaines, et 08, concernant notamment les systèmes d'information et l'immobilier. En revanche les tâches de pilotage et de mise en œuvre des politiques éducatives ont conduit à une consommation de 550 ETPT supplémentaires.

Pour les dépenses hors personnel, on soulignera que 58 millions d'euros ont été annulés, incluant l'annulation de la réserve de précaution et des reports. Les restes à payer s'élèvent à 34 millions d'euros, en progression par rapport à 2007. Il s'agit essentiellement du poste de dépense « frais de changement de résidence, congés bonifiés et congés administratifs ».

#### E.– LE PROGRAMME *ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE*

La consommation des crédits du programme est quasiment intégrale, atteignant 99,9 % en AE et en CP.

Des mouvements de fongibilité asymétrique ont été autorisés pour un montant de 31,3 millions d'euros, comparativement plutôt élevé en 2008.

Un montant de 9 millions d'euros a été transféré pour aider les établissements à payer les cotisations retraite des postes de fonctionnaires rémunérés sur le budget des établissements publics locaux, dits « emplois gagés ». Un montant de 19 millions d'euros a été destiné à la subvention versée aux établissements pour leur permettre de recruter en contrat à durée déterminée de droit privé une partie des personnels enseignants contractualisés avec l'État, dans la limite de 15 % de la dotation totale. D'autres mouvements de fongibilité de montants plus faibles sont intervenus au titre des accidents du travail, des maisons familiales rurales et des assistants d'éducation. Pour les dépenses hors personnel, le taux d'exécution a été de 108 % en crédits de paiement et de 106 % en autorisation d'engagement.

## II.- PERFORMANCE DES CRÉDITS : UN EFFORT À POURSUIVRE

### A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

On notera que les données mesurant l'acquisition du socle commun par les élèves ne sont pas encore toutes disponibles, et les indicateurs seront renseignés en juin 2009. Dans l'attente, un dispositif d'évaluation des connaissances des élèves en français et en mathématiques a été mis en place au niveau du CE1 (en juin 2009) et du CM2 (en janvier 2009).

Les résultats actuellement disponibles sont ceux relatifs à *la proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base* en français et en mathématiques, pour lesquels la tendance semble être à l'amélioration : le pourcentage d'élèves maîtrisant ces compétences est de 87 % pour le français et de 90 % pour les mathématiques, conforme à la prévision.

*La proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard* a diminué par rapport aux années précédentes, et est actuellement de 15,9 %. Le taux de redoublement, que l'on ne peut comparer avec le passé, est conforme aux prévisions définies pour 2008. Ceci confirme que l'objectif de voir limiter les redoublements aux cas strictement indispensables est intégré par les équipes éducatives et qu'une véritable évolution est amorcée.

Différentes mesures de performance montrent de bons résultats : la proportion des enseignants inspectés, la prise en charge par les maîtres du primaire de l'enseignement des langues vivantes (74,7 % au lieu de 54 % en 2006), la part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe (82,6 %), notamment.

Cependant, d'autres mesures révèlent une performance insuffisante : *le taux de remplacement des enseignants* (congé maladie ou maternité) est encore trop bas : 89,7 % au lieu de 92 % escomptés, surtout que la mesure traduit un moindre niveau de remplacement par rapport à 2006. de même, le taux de rendement du remplacement est encore insuffisant, et ne traduit pas de progrès.

### B.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

**Des progrès importants peuvent être constatés**, comme par exemple pour le *taux d'accès au baccalauréat* ou pour les *taux de sortie des élèves du système éducatif sans qualification*. Cependant la proportion des 20 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire a quelque peu régressé en 2007, la France restant cependant 4 points au-dessus de la moyenne européenne.

On notera toutefois que *la proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base*, en fin de collège, en français et en mathématiques, est encore en dessous de l'objectif ; des progrès importants sont attendus pour atteindre la cible prévue pour 2010.

Le Rapporteur spécial regrette, pour ce programme comme pour le précédent, qu'aucun indicateur ne prenne en compte de manière directe l'effort que représente la mise en place de nouveaux dispositifs pédagogiques et d'organisation comme le soutien scolaire, l'accompagnement éducatif, les PPRE, la pédagogie différenciée.

Les effets de ces mesures devraient certes se traduire par l'évolution positive des indicateurs existants : l'indicateur relatif au redoublement (dont l'inefficacité a été prouvée à maintes reprises et dont la pratique commence à diminuer), l'atteinte des niveaux de compétence de base attendus, la maîtrise du socle commun et bien sûr le taux d'accès aux examens. Toutefois, insérer une mesure portant sur la mise en œuvre des nouveaux dispositifs pédagogiques éclairerait à terme sur l'engagement des académies et des établissements et permettrait l'évaluation de ces dispositifs.

L'apport de *l'éducation prioritaire* demeure complexe à évaluer. Cependant, l'écart du taux de réussite au brevet entre les élèves relevant de l'éducation prioritaire et les autres tend à se réduire, dans un contexte d'amélioration globale des taux de réussite. On peut constater qu'en ce qui concerne les taux de réussite au brevet, la tendance est à un resserrement des écarts entre les élèves relevant de l'éducation prioritaire et les autres.

Le *taux de redoublement* diminue pour toutes les classes de la 6<sup>ème</sup> à la 2<sup>nde</sup>. En même temps, l'amélioration de la fluidité des parcours scolaires, qui est recherchée, doit se faire sans que soit atteinte la qualité des connaissances acquises par les élèves, que nous pourrions apprécier grâce aux évaluations.

La proportion d'élèves apprenant l'allemand se maintient (15,5 % globalement), sans atteindre la cible de 17 %. Le Rapporteur spécial est dubitatif quant à la pertinence de cet indicateur, alors que l'aspect de l'efficacité de l'apprentissage des langues vivantes, première comme seconde, est largement négligé par le système de mesure de la performance. Il a bien noté que l'indicateur 1.6 *Proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun* incluait une compétence « pratique d'une langue vivante étrangère » ; toutefois le haut niveau de réalisation (88 %) de la compétence requise est sujet à caution, connaissant le niveau global assez limité des élèves. Il conviendrait de fixer des objectifs ambitieux et conformes aux exigences internationales afin que le système éducatif ne fasse pas l'économie de changements de méthodes d'enseignement de langues si cela s'avérait nécessaire en comparaison avec les performances des systèmes étrangers.

Le *taux de remplacement* de longue durée est très satisfaisant et dépasse la cible (96,5 % pour une cible de 96) et le taux de rendement du remplacement progresse, sans encore atteindre la cible établie à 90 %.

En revanche, la *proportion des personnels enseignant au collège dans une autre discipline que celle du recrutement* au concours ne progresse pas, restant

autour de 9 %, alors que la cible était de 10 %, ce qui est encore très faible. Le Rapporteur spécial considère que la question de la bivalence, très importante pour l'organisation des établissements à l'avenir, doit être réexaminée de manière favorable, toujours sur la base du volontariat.

#### C.– L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ

Les indicateurs de performance sont aujourd'hui renseignés à 85 %. Plus de la moitié des indices affichent une progression favorable.

Comme il a déjà été souligné, les indicateurs portant sur la maîtrise par les élèves du primaire des compétences du socle commun sont encore limités à *la maîtrise de la langue française* et aux *mathématiques et culture scientifique*. Le pourcentage des élèves maîtrisant les compétences de base est de 91 % pour le français et de 93,5 % pour les mathématiques, soit un peu inférieur à la prévision. Le taux de redoublement est en baisse notable.

La proportion d'élèves apprenant l'allemand progresse quelque peu en primaire (7,5 %), mais se maintient seulement dans le secondaire, au même niveau dans l'enseignement privé que dans le public (15 %).

On notera que le taux de remplacement des congés de longue durée atteint 99,3 %, le cible étant fixée à 100 %.

#### D.– LA VIE DE L'ÉLÈVE

**L'évolution du taux d'absentéisme des élèves est préoccupante** : si ce taux demeure stable au collège à environ 3 %, ce qui est déjà trop élevé dans le cadre de la scolarité obligatoire, c'est en lycée et, notamment, en lycée professionnel que les taux sont à la fois élevés, respectivement 5,8 % et 15,2 %, et en forte croissance, +31 % et +41 %.

Par la circulaire interministérielle du 18 décembre 2008, les ministres chargés de l'éducation nationale et de la ville ont demandé de « *réduire le nombre de d'élèves « décrocheurs » des 215 quartiers prioritaires de 10 % et, à l'inverse, d'augmenter dans les mêmes proportions le volume de ceux qui auront reçu une solution d'orientation positive, pour chaque année du plan triennal du ministère de l'Éducation nationale, adopté par le C.I.V. du 20 juin 2008* ». Cette préconisation est étendue à tout le territoire dans une circulaire du 22 avril 2009.

La *scolarisation des élèves handicapés* en milieu dit « ordinaire » progresse : la proportion d'élèves scolarisés est en hausse tant dans le premier degré que le second.

## E. – L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Les indicateurs du programme ont été modifiés pour 2009, à la demande du ministère du Budget, afin de les harmoniser davantage par rapport aux indicateurs des autres missions. **Il serait souhaitable désormais de stabiliser les indicateurs afin de pouvoir effectuer des comparaisons pour les années 2009 et 2010.** En outre, le Rapporteur spécial estime indispensable de parvenir à **comparer les moyens mis à disposition de l'Enseignement technique agricole avec ceux mis à disposition de l'Éducation nationale**, car le premier doit aujourd'hui faire face à des restrictions budgétaires drastiques alors que ses performances en termes d'insertion sont plutôt favorables.

Les principales difficultés pour l'évolution de la performance tiennent, selon les responsables du programme, à la gestion des personnels, avec peu de possibilité de prendre en compte la performance individuelle et la gestion des mobilités, et également les modalités de la maîtrise des coûts. En effet, celle-ci supposerait le regroupement et la fermeture de classes, voire d'établissements, ce qui est difficile à concilier avec les attentes des milieux professionnels et les besoins en termes d'aménagement du territoire.

On soulignera une bonne progression du *taux de réussite aux examens*, sauf pour le Bac S et le Bac techno. Le *taux d'insertion professionnelle* 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale a progressé significativement pour les BTSA, pour les BEPA ; il s'est maintenu seulement pour les Bac Pro (à un niveau de 88,6 % et les CAPA (78,5 %). Le taux de satisfaction des usagers et des stagiaires, nouvel indicateur en 2007 et 2008, est en nette progression.

La mesure très instructive de *la dépense moyenne de formation par élève* et par établissement public fait apparaître que **les coûts inscrits en prévision ont été dépassés : le coût moyen s'élève à 7 347 euros, pour une prévision de 7 300 euros. Cependant l'efficacité de la gestion a été améliorée**, car les gestionnaires ont réussi à compenser en grande partie l'effet de la baisse de l'effectif d'élèves par une meilleure organisation des structures et gestion des emplois.

De même, l'optimisation de la gestion de la formation initiale scolaire, vue à travers la *réduction du nombre des petits lycées* et la *réduction du taux d'heures d'enseignement délivrées devant moins de 11 élèves*, stagne. **La question peut être posée de modifier ces indicateurs, ou de les considérer comme des mesures purement statistiques.** En effet, le pourcentage de lycées dont l'effectif est inférieur à 200 élèves devait être de 23 % en prévision, or il est de 25 %. Pourtant, l'administration indique que son objectif n'est pas de faire diminuer cet indicateur, mais de veiller à ce que la formation assurée dans les établissements soit de qualité et que la formation en réseau se développe entre les établissements.

Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cet objectif, d'autant plus qu'il considère que les établissements d'enseignement agricole jouent un rôle essentiel également dans la formation professionnelle des adultes, et qu'ils remplissent une mission d'animation des territoires, surtout dans les régions à faible densité scolaire. Cela invite à ne pas prendre en compte une simple lecture directe de la mesure de la performance par l'indicateur.

\*

\* \*

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES :  
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT  
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ;  
FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES**

**Commentaire de M. Thierry CARCENAC, Rapporteur spécial**

**SOMMAIRE**

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL .....	198
I.– INTRODUCTION : UN BILAN SATISFAISANT SUR UN FIL D'ACROBATE.....	198
II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2008 DU PROGRAMME <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i> : DES COMPTES AJUSTÉS .....	201
A.– LES CRÉDITS 2008.....	201
1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2008.....	201
2.– Observations du comportement budgétaire du programme 156 en 2008.....	201
3.– Des dépenses fiscales en net repli .....	202
4.– Des coûts complets qui se rapprochent des dépenses complètes.....	203
B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : UNE ADMINISTRATION ENCORE MOINS NOMBREUSE ET TOUJOURS PLUS CHÈRE .....	203
1.– Une amplification de réduction de postes qui permet opportunément le financement de dispositions liées à la création de la DGFIP.....	203
2.– Flux et variation des effectifs ETP : toujours plus de soutien .....	205
3.– Des moyennes salariales qui commencent à refléter l'impact de la réduction des effectifs .....	205
C.– LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES : DES QUASI ACTIONS TRANSITOIRES INSUFFISAMMENT RENSEIGNÉES .....	206
1.– Le système d'information Copernic informe mal sur ses coûts.....	206
2.– Les zones d'ombre du programme informatique Hélios.....	207
III.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 156 EST ENCORE INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉE.....	208
1.– Action 01 : <i>Fiscalité des grandes entreprises</i> : une surestimation des ETPT ou une provision budgétaire insuffisante ? .....	208

2.– Action 02 : <i>Fiscalité des PME</i> : malgré une amplification des réductions d'effectifs, les prévisions budgétaires ne sont pas respectées.....	208
3.– Action 03 : <i>Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i> : la réduction drastique des effectifs ne suffit pas à financer l'ensemble des dépenses de cette action. ....	210
4.– Action 04 : <i>Fiscalité des marchandises et des moyens de transport</i> .....	211
5.– Action 05 : <i>Gestion financière de l'État hors fiscalité</i> : d'importantes économies constatées.....	211
6.– Action 06 : Gestion des pensions : une gestion toujours discrète et maîtrisée .....	212
7.– Action 07 : <i>Gestion financière du secteur public local hors fiscalité</i> : plus onéreuse que prévue. ....	213
8.– Action 08 : <i>Gestion des fonds déposés</i> : équilibrée mais moins encadrée .....	214
9.– Sous-action 09-01 : <i>Soutien Copernic</i> : ou la preuve que le respect des prévisions des effectifs entraîne une augmentation sensible des dépenses de personnel. ....	214
10.– Sous-action 09-02 : <i>Soutien autre que Copernic</i> : un renfort d'agents C dont on ignore les affectations et une masse de dépenses difficile à démêler.....	216
<b>DEUXIÈME PARTIE : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</b> .....	219
I.– INTRODUCTION : UN BILAN SATISFAISANT ET ASSEZ CLAIEMENT PRÉSENTÉ.....	219
II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2008 DU PROGRAMME <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i> .....	221
A.– LES CRÉDITS 2008.....	221
1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2008.....	221
2.– Des dépenses complètes et des coûts complets sans finalité explicite .....	223
B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS .....	223
1.– Une modération « encadrée » de la consommation des emplois (ETPT).....	223
2.– Flux et variation des effectifs : des transferts d'ETP importants .....	224
3.– Des éléments salariaux en hausse malgré la réduction des effectifs .....	225
III.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 302 : DES PRÉVISIONS UN PEU CHAHUTÉES.....	226
A.– UNE VISION D'ENSEMBLE ÉQUILIBRÉE GRÂCE À DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS... ..	226
B.– LE PÔLE SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN.....	227
1.– Action 01 : <i>Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises</i> .....	228
2.– Action 02 : <i>Lutte contre la grande fraude douanière</i> .....	229
3.– Action 03 : <i>Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen</i> .....	229

C.– LE PÔLE FLUIDITÉ DES ÉCHANGES .....	230
4.– Action 04 : <i>Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement</i> .....	231
5.– Action 05 : <i>Encadrement des filières soumises à régulation fiscale</i> .....	232
D.– LE SOUTIEN DES SERVICES OPÉRATIONNELS : UNE SOUPE BUDGÉTAIRE .....	233
ANNEXE .....	235

## PREMIÈRE PARTIE : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

### I.- INTRODUCTION : UN BILAN SATISFAISANT SUR UN FIL D'ACROBATE

Le responsable du programme 156, par ailleurs directeur général de la nouvelle direction générale des Finances publiques (DGFIP), présente un bilan stratégique de son programme orienté vers l'avenir <sup>(1)</sup>.

En effet, même s'il doit veiller à l'efficacité de son action pour maintenir sans faille les caps donnés aux trois axes stratégiques fixés à son programme, il doit mener à bien, parallèlement, sur trois ans, la fusion de la direction générale des Impôts (DGI) avec la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). Le challenge n'échappe à personne et la qualité de la performance pourrait de manière transitoire en être affectée. Après avoir opéré la fusion des administrations centrales, il s'agit de procéder à la mise en place progressive et par expérimentations des directions locales unifiées des finances publiques. Les principaux enjeux sont psychologiques, sociaux, immobiliers, informatiques, financiers, etc.

Les charges et les dépenses directement ou indirectement liées à la fusion sont totalement intégrées à la gestion budgétaire du programme et rendues quasi imperceptibles malgré les contraintes qu'elles doivent nécessairement entraîner. Aussi une appréciation sur les conditions de la gestion ainsi qu'un bilan d'exécution budgétaire 2008 émanant du responsable du programme 156 aurait été digne d'intérêt.

Car l'analyse du présent RAP a progressivement révélé que c'est une réduction supplémentaire d'ETPT lié notamment à un nombre de départs en retraite plus important que prévu qui a permis le maintien des dépenses de personnel dans les limites votées par le Parlement. Cette réduction supplémentaire a également permis qu'en fin d'exercice 17 millions d'euros de crédits de titre 2 <sup>(2)</sup> soient restitués au budget général de l'État.

Si la sous consommation du plafond d'emplois autorisé sur le programme 156 peut refléter une gestion rationnelle et rigoureuse, **le Rapporteur spécial soupçonne que le responsable du programme n'aurait pas été en mesure de financer avec les crédits de personnel à sa disposition la totalité des 126 689 ETPT initiaux. En effet, si la réduction des ETPT prévisionnelle était de 1 284, la réduction finale est de 2 704 unités, soit plus du double.** Ces départs ont également permis le financement de mesures salariales spécifiques, estimées à 44 millions d'euros, liées à l'opération de fusion de la DGI et de la DGCP.

---

(1) Comme l'exprime l'emploi du futur de l'indicatif.

(2) Ces 17 millions d'euros représentent 0,2 % des crédits de titre 2 2008 du programme 156.

Le Rapporteur spécial souhaite, à ce titre, signaler la cohérence et la qualité du développement consacré aux dépenses de personnel, aux effectifs et aux rémunérations, malgré l'absence de détails sur les événements exceptionnels de la gestion des ressources humaines en 2008, notamment :

- les 3 276 promotions inter-catégorielles exceptionnelles ;
- la nature des mesures liées à la mise en place de la fusion estimées à plus de 44 millions d'euros ;
- le personnel contractuel.

Par contre, les développements sur les **projets informatiques transversaux** sont toujours insuffisants, ils manquent de précisions technique et financière. L'information reste floue, impalpable.

La critique se porte également à nouveau sur **la justification au premier euro**. L'action *Soutien* qui représente **32,40 %** des AE (c'est trop) et qui semble gagner constamment de nouveaux ETPT, continue de faire office de « *capharnaüm budgétaire* » où tant la distinction des crédits que leur usage sont indémêlables.

Le Rapporteur spécial regrette en outre ne pas disposer d'éléments d'information sur les effectifs des **services de contrôle fiscal** (disséminés au sein de trois actions), une action dédiée au contrôle fiscal n'existant pas malgré les vœux de nombre de parlementaires.

Il s'inquiète également de la qualité comptable dont les indicateurs ne sont pas satisfaits et qu'il constate à son niveau à la fréquence des erreurs d'imputation budgétaire, parfois grossière (inscription de fonds sur le titre 7 des opérations financières). Si la transparence est un parti pris souhaitable, l'imputation correcte pourrait être mentionnée.

Enfin, il remarque ne disposer d'aucune information sur les **loyers budgétaires** progressivement introduits dans le programme 156 et qui selon la Cour des comptes, représenterait 10 % des dépenses de fonctionnement du programme.

Pour les prochains rapports, le Rapporteur spécial continue de préconiser :

Proposition n° 1 : de **rendre plus cohérente l'action *Soutien***, actuellement fourre-tout pour **améliorer la justification au premier euro** ;

Proposition n° 2 : d'éviter les **erreurs d'imputation budgétaire** et d'indiquer leur correcte imputation ;

Proposition n° 3 : d'évoquer les **loyers budgétaires** ;

Proposition n° 4 : de préciser les **raisons des reports de crédits** ;

Proposition n° 5 : de faire **référence à l'exécution de l'exercice antérieur** afin de permettre les comparaisons et le suivi ;

Proposition n° 6 : de **clarifier le discours** sur les dépenses informatiques, rendre compte des grands projets immobiliers, des loyers budgétaires et des chantiers liés à la direction générale des Finances publiques.

Le bilan de l'exercice 2008 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* se glisse globalement dans tous les objectifs qui illustrent ses trois axes stratégiques brièvement rappelés :

- promouvoir le civisme fiscal ;
- rendre le service au meilleur coût et assurer la transparence de la qualité de comptes publics ;
- améliorer la qualité des services rendus aux bénéficiaires et aux partenaires de l'action des services.

L'ensemble des engagements de ce programme est respecté tant en matière de performance que de consommation de crédits et de plafond des emplois. Les indicateurs présentent des résultats « *très significatifs* », « *tangent* » leur cible à l'exception de l'objectif 5 *Amélioration de la qualité comptable*<sup>(1)</sup>.

---

(1) *La performance, les objectifs et les indicateurs du programme 156 ont fait l'objet d'une analyse sur la période triennale 2006-2008 dans le rapport d'information sur la performance et il n'a pas été jugé utile de consacrer un nouveau développement à cet aspect.*

## **II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2008 DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : DES COMPTES AJUSTÉS**

### **A.– LES CRÉDITS 2008**

#### **1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2008**

**Le montant total des autorisations d'engagement ouvertes du programme ouvertes en 2008 s'est élevé à 8 601 millions d'euros** (dont 102,7 millions par décrets et arrêtés et 7,9 millions de fonds de concours et attributions de produits).

**Le montant total des crédits de paiement ouverts en 2008 s'est élevé à 8 374 millions d'euros.**

95 % des autorisations d'engagements ouvertes et 98 % des crédits de paiement ont été consommés au cours de l'exercice.

D'un exercice à l'autre, la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme 156 est très stable.

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2008 est en baisse d'environ 5 % par rapport à l'exercice précédent. Ils représentent, comme en 2007, environ 9 % des AE ouvertes en 2008 (742 millions d'euros).

#### **2.– Observations du comportement budgétaire du programme 156 en 2008**

##### **• les crédits du titre 2**

La loi de finances initiale pour 2008 prévoyait une mise en réserve de 0,5 % des crédits de personnel, soit 33,77 millions d'euros pour le programme 156.

19 millions d'euros des crédits de personnel ont été annulés par la loi de finances rectificative 2008 n° 2008-1443 du 31 décembre 2008 arrêtant le montant total ouvert des crédits de titre 2 à 6 736 millions d'euros. Ces derniers ont été totalement consommés, le solde n'étant que d'environ 770 000 euros.

**Les crédits de titre 2 consommés en 2007 s'étant élevés à 6 610 millions d'euros, les dépenses de personnel du programme 156 ont augmenté en 2008 de +1,9 %.** Cette hausse est supérieure de 0,33 point à celle estimée lors de l'examen de la loi de finances pour 2008 (1,57 %) <sup>(1)</sup>

---

(1) *Rapport spécial de M. Thierry Carcenac n° 1198 annexe 23 PLF pour 2009 Gestion des finances publiques et des ressources humaines – Novembre 2008*

- les crédits hors titre 2

La loi de finances initiale pour 2008 prévoyait une mise en réserve de 6 % des crédits hors titre 2, soit 104 millions d'euros en AE et 93,4 millions en CP.

Outre 7,96 millions d'euros de fonds de concours et autres attributions de produits, les AE hors titre 2 de ce programme ont bénéficié d'une ouverture globale supplémentaire <sup>(1)</sup> de crédits de 121,68 millions.

Le montant des AE hors titre 2 ouverts s'est donc élevé à 1 865,48 millions d'euros et ont été consommés à hauteur de 1 483,20 millions d'euros. Le solde de 382 millions d'euros a permis de prévoir un report d'autorisations d'engagement 2008 sur 2009 de 181,7 millions d'euros <sup>(2)</sup>.

**La consommation des AE hors titre 2 en 2008 a augmenté de 3,5 % par rapport à celle de 2007.**

Outre 7,96 millions d'euros de fonds de concours et autres attributions de produits, les CP hors titre 2 de ce programme ont bénéficié d'une ouverture globale supplémentaire de crédits de 72 millions. Cette ouverture de crédit est supérieure au montant de la réserve de précaution, qui de fait a été complètement utilisée.

Le montant des CP hors titre 2 ouverts s'est donc élevé à 1 638,22 millions d'euros et ont été consommés à hauteur de 1 519,76 millions d'euros. Le solde des crédits CP hors titre 2 de 118,45 millions d'euros a été totalement reporté sur 2008. Comme le total des reports de CP sur 2009 est de 119,15 millions d'euros un arrondi semble avoir été possible.

**La consommation des CP hors titre 2 en 2008 a augmenté de 3,22 % par rapport à celle de 2007.**

**L'ensemble des crédits consommés (8 255 millions d'euros) du programme 156 augmente de 2,14 % par rapport à l'exercice 2007.**

Cette augmentation sur les AE comme sur les CP correspond aux observations faites par la Cour des comptes <sup>(3)</sup> pour l'ensemble du budget de l'État sur la norme de dépenses.

### 3.– Des dépenses fiscales en net repli

Au nombre de trois, les dépenses fiscales du programme 156 se sont élevées en 2008 à **60 millions d'euros** contre 135 millions en 2007. En effet, le bénéfice de la réduction d'impôt pour télé-déclaration et paiement par prélèvement

---

(1) Après addition d'ouvertures et soustraction d'annulations.

(2) Le report de crédit AE 2007 sur 2007 avait été de 265 millions d'euros.

(3) Cour des comptes : Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008.

ou par voie électronique ayant été limité au primo déclarant sur Internet, cette dépense ne représente plus que 20 millions d'euros contre 110 millions en 2007. La principale dépense redevient la réduction d'impôt, créée en 1982, pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés.

#### 4.– Des coûts complets qui se rapprochent des dépenses complètes

Le rapport annuel de performances du programme 156 apporte quelques éléments d'information de comptabilité analytique. **Les dépenses complètes** (comptabilité budgétaire) du programme **sont évaluées à 8 551 millions** d'euros, Alors que les **coûts complets** sont estimés à **8 539 millions** d'euros. La convergence de ces montants peut être le signe d'une approche mieux maîtrisée des coûts complets.

### B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : UNE ADMINISTRATION ENCORE MOINS NOMBREUSE ET TOUJOURS PLUS CHÈRE

#### 1.– Une amplification de réduction de postes qui permet opportunément le financement de dispositions liées à la création de la DGFIP.

Les dépenses de personnel du programme se sont élevées à 6 735 millions d'euros pour 2008, en hausse de 1,9 % par rapport à 2007, les effectifs ETPT enregistrant une diminution de 2,2 % pour une prévision de 1,1 %.

Elles peuvent ainsi afficher un solde positif limité à 770 000 d'euros car les crédits de titre 2 du programme 156 ont fait dans le cadre de la loi 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 l'objet d'une annulation de 19 millions d'euros, ce qui correspond à plus de la moitié de la réserve de précaution appliquée au titre 2<sup>(1)</sup>.

Elles ont financé le traitement « moyen » de 125 270 ETPT, soit **1 419 ETPT de moins que ne le permettait le plafond d'emplois 2008** (126 689 ETPT). On rappellera que le nombre d'ETPT à fin 2006 s'élevait à 130 505 unités.

**Toutefois, sans cette réduction anticipée d'ETPT, le financement des mesures liées à la mise en place de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), dont le coût est estimé à 44,2 millions d'euros, aurait nécessité une importante ouverture de crédits. Le Rapporteur spécial a pu constater au sein de plusieurs actions que sans cette réduction supplémentaire d'ETPT les crédits de personnel n'auraient pas couvert les dépenses constatées de titre 2.**

---

(1) La réserve de précaution 2007 avait été fixée à 0,5% des crédits de titre 2 et 6% pour les crédits hors titre 2.

Dans ces conditions, les responsables de BOP n'ont pas pu bénéficier de la gestion de leur personnel pour pratiquer la fongibilité asymétrique, même si cette réduction de personnel ou une partie de celle-ci pourrait leur être attribuée.

- La ventilation des ETPT par catégorie

Par rapport à 2007, les effectifs des agents A+ augmentent d'environ 4,2 % et représentent en 2008 2 % des ETPT du programme. Le nombre d'agents de catégorie C, qui représentent 42 % des effectifs, a enregistré une réduction moindre que prévu de ces effectifs (- 2 752 pour - 3 430 prévus). Les catégories A et B qui devaient connaître une augmentation de leurs effectifs (respectivement + 761 et + 1 295 ETPT) ont a contrario enregistré, d'une part, une diminution de ceux-ci pour la catégorie A (- 95) et, d'autre part, une augmentation infime pour la catégorie B (+ 36).

**SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 156 POUR L'EXERCICE 2008**

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT 2006	Réalisé en ETPT 2007	Réalisé en ETPT 2008	Évolution des effectifs 2007 et 2008	Écart prév° 2008 et Réal° 2008
A+	1 921	2 512	2 619	+ 107	+ 18
A	28 331	27 772	27 677	- 95	- 856
B	42 494	42 488	42 524	+ 36	- 1 259
C	57 759	55 202	52 450	- 2 752	+ 678
<b>Total</b>	<b>130 505</b>	<b>127 974</b>	<b>125 270</b>	<b>- 2 704</b>	<b>- 1 419</b>

Le taux de consommation d'emplois du programme se situe à 98,9 % à structure constante.

Il n'est pas évident de faire une corrélation entre les flux (entrées et sorties) du personnel et le suivi des emplois sur le programme, car les flux sont appréciés en ETP et le suivi des emplois en ETPT. Ainsi, s'il y a une similitude entre les sorties et les entrées d'agents de la catégorie C (-4 819 ETP +1 990 ETP soit - 2 829 ETP) et la réduction des ETPT de celle-ci (- 2 752 ETPT), le calcul n'aboutit pas pour les agents A+. Ces cadres enregistrent en effet un solde sortie/entrée de - 52 ETP alors que l'on constate une augmentation de 107 ETPT A+.

**SUIVI DES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) DE 2006 À 2008**

Catégorie des agents	Crédits consommés en 2006	Crédits consommés en 2007	Crédits consommés en 2008	Variation 08/07 en %
A+	220 003 861	319 744 934	329 498 481	+ 3,0 %
A	1 956 127 599	1 945 847 539	2 018 864 283	+ 3,7 %
B	2 066 225 775	2 122 315 322	2 193 925 082	+ 3,3 %
C	2 248 668 183	2 189 309 630	2 157 740 417	- 1,5 %
<b>Total</b>	<b>6 491 025 418</b>	<b>6 577 217 425</b>	<b>6 700 028 263</b>	<b>+ 1,8 %</b>

Le suivi des dépenses de personnel par catégorie se fait sur un total de 6 700 millions d'euros et non 6 735 millions d'euros car sont exclues les prestations sociales et les allocations diverses.

Il est également nécessaire de souligner que les rémunérations d'activités sont en baisse de - 0,31 % (de 4 441 millions d'euros en 2007 à 4 401 millions en 2008) alors que les cotisations et contributions sociales croissent de + 6,3 % (de 2 161 millions d'euros à 2 298 millions).

## 2.- Flux et variation des effectifs ETP : toujours plus de soutien

Les départs ont été supérieurs aux prévisions du fait d'un mouvement départs à la retraite plus important que prévu (347 ETP supplémentaires sont partis à la retraite <sup>(1)</sup>) et en raison d'un nombre accru de promotions inter catégorielles (3 276 ETP). **Un développement détaillé sur ces promotions inter catégorielles statutaires et exceptionnelles aurait été intéressant.**

L'importance de ces départs a permis un flux d'entrée soutenu dont 70 % au titre des recrutements externes qui se sont élevés à 2 609 ETP.

La tendance générale est la baisse des effectifs pour les actions, baisse de fait supérieure aux prévisions. **La seule sous-action *Soutien autre que Copernic* enregistre une hausse de ses effectifs**, augmentation qui aurait été plus spectaculaire si 424 ETPT qui lui avaient été initialement affectés n'avaient été transférés à l'action *Gestion financière de l'État hors fiscalité*.

### VARIATION PAR ACTION 2008 DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 156

	Intitulé de l'action	Réalisation en ETPT 2007	Prévision en ETPT 2008	Réalisation en ETPT 2008	Variation Prév/Réal. 2008
01	Fiscalité des grandes entreprises	799	805	776	- 29
02	Fiscalité des PME	29 779	29 477	28 974	- 503
03	Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	35 136	34 020	33 317	- 703
04	Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	772	740	729	- 11
05	Gestion financière de l'État hors fiscalité	9 383	9 465	9 113	- 352
06	Gestion des pensions	1 101	1 119	1 080	- 39
07	Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	26 014	25 860	25 891	+ 31
08	Gestion des fonds déposés	1 432	1 430	1 402	- 28
09	Soutien	23 558	23 773	23 988	+ 215
09-01	<i>Soutien Copernic</i>	360	354	354	0
09-02	<i>Soutien autre que Copernic</i>	23 198	23 419	23 634	+ 215
	<b>Total</b>	<b>127 974</b>	<b>126 689</b>	<b>125 270</b>	<b>- 1 419</b>

## 3.- Des moyennes salariales qui commencent à refléter l'impact de la réduction des effectifs

Les coûts moyens indiciaires et indemnitaires d'entrée et de sortie du personnel du programme 156 sont donnés hors contribution au compte

(1) Mais l'on remarquera que la réduction supplémentaire d'ETPT se chiffre à 1419 unités : les 347 départs à la retraite non prévus ne pouvant suffire à cette réduction.

d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et hors prestations sociales. À l'exception de la catégorie C, on constate un mouvement à la baisse généralisé dans toutes les catégories sur les coûts moyens d'entrée et de sortie.

Le coût moyen d'entrée d'un cadre A+ s'élevait à 65 759 euros en 2006 ; de 103 572 euros en 2007, il passe à **101 655 euros en 2008** suite au lancement d'un processus d'harmonisation, liée à la création de la DGFIP, des méthodes de comptabilisation des agents de catégories A+ et A des chefs de service comptable des impôts.

Les rémunérations dites d'activité se sont élevées en 2008 à **4 401 millions d'euros**. En 2007, elles s'élevaient à 4 415 millions d'euros. Elles enregistrent donc une baisse de 14 millions d'euros liée au non renouvellement de 2 704 ETPT alors que sur l'exercice 2007, malgré la suppression de 2 531 ETPT, elles affichaient encore une hausse de 0,6 %.

Les mesures générales sont estimées à 34,5 millions d'euros. La garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIFA) a été versée à 10 370 agents pour un montant de 7,3 millions d'euros. La contribution employeur au CAS *Pensions* au titre des pensions des personnels civils, militaires et ouvriers d'État est conforme aux prévisions (1,7 milliard d'euros).

Les mesures catégorielles ressortent à 59,4 millions d'euros. Elles présentent un écart positif de 28,5 millions d'euros par rapport aux prévisions à la suite de l'adoption de mesures accompagnant la fusion de la direction générale des impôts et la direction générale du Trésor public. L'impact du glissement – vieillesse – technicité (GVT) est supérieur de 6,6 millions d'euros aux prévisions (effet des mesures Jacob). Les prestations sociales (35,5 millions d'euros) augmentent de 5 % par rapport à 2007 mais sont inférieures aux prévisions.

#### C.- LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES : DES QUASI ACTIONS TRANSITOIRES INSUFFISAMMENT RENSEIGNÉES

Les deux grands programmes informatiques, *Copernic et Hélios*, du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* s'acheminent lentement vers leur terme.

##### 1.- Le système d'information Copernic informe mal sur ses coûts.

Axe stratégique de la modernisation et de la réforme de l'administration fiscale, le système d'information Copernic est entré dans sa seconde phase de réalisation, moins spectaculaire, mais plus structurante et fondamentale. À fin 2008, le montant cumulé des CP atteindrait 786,8 millions d'euros<sup>(1)</sup>, ce qui laisse supposer que 86 % de ce projet informatique, tel qu'il a été reconfiguré en mai 2005, a été réalisé.

---

(1) Il est précisé qu'il s'agit des prévisions de l'exploitant (SNC Copernic ?) sur l'exécution 2008.

L'année 2008 a vu l'enrichissement de la programmation du contrôle fiscal des particuliers (déployé en 2005) et notamment la mise en place d'un outil d'aide à la sélection des dossiers à partir des données de recouvrement contentieux.

Les travaux sur les référentiels ont porté sur la vérification de la qualité des données ; leur fiabilité a également été testée en environnement de production réel. Sur le secteur professionnel, une nouvelle application de gestion des données de population connectée aux référentiels a été expérimentée. Sur le secteur des particuliers une application de même type a été mise en production et testée sur l'ensemble du cycle de gestion 2008 en parallèle avec les versions anciennes en activité. Aucune information n'est donnée sur l'avancement de l'application, fondamentale, unique de recouvrement, RSP.

Enfin la refonte des télé-procédures du secteur professionnel, très attendue, a été expérimentée.

On ignore toutefois si les retards accumulés perceptibles au travers de l'important décalage entre les AE et les CP sont en cours de réduction, ou au contraire si une partie des engagements envisagés en 2008 vont être reportés sur 2009 et 2010. La consommation des AE et des CP en 2008 se serait respectivement élevée à 20,4 millions d'euros et 77,2 millions mais les recouvrements avec les données de la sous-action *Copernic* sont difficiles à établir d'une part parce que les présents chiffres prendraient en compte des dépenses Copernic financées sur le budget de l'ex direction générale de la Comptabilité publique et inscrites sur la sous-action 09-02, d'autre part, en raison de la déduction de certaines charges (loyers ?).

On rappellera que les reports de crédits tant d'AE que de CP permettent le financement du projet pluriannuel Copernic.

## 2.- Les zones d'ombre du programme informatique Hélios

Ce programme de refonte des applications dédiées au secteur local est entré depuis 2007 dans la phase de production. Il observe son calendrier de déploiement, Hélios ayant été installé comme prévu dans 2 028 trésoreries, la quasi-totalité des trésoreries (2 700) devant être équipées à fin 2009.

La quasi-totalité des dépenses liées à ce programme relève du fonctionnement car il s'agit de stabiliser l'application dans les trésoreries nouvellement dotées et d'assurer la maintenance à l'exploitation ainsi que la tierce maintenance applicative et évolutive. Cette maintenance est assurée à 50 % par des prestataires extérieurs sur la base de contrats pluri-annuels.

Un renouvellement du matériel informatique nécessaire à Hélios aurait été lancé en 2008 et se serait achevé début 2009.

**Malheureusement la justification au premier euro ne permet pas de déterminer les coûts liés au fonctionnement d'Hélios.**

### III.— LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 156 EST ENCORE INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉE

1.— Action 01 : *Fiscalité des grandes entreprises* : une surestimation des ETPT ou une provision budgétaire insuffisante ?

- Les effectifs et les dépenses de personnel

776 ETPT, seulement, ont assuré les missions de la direction des Grandes entreprises (DGE) et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI). L'argument selon lequel l'écart à la baisse avec les effectifs 2007 et avec les effectifs prévisionnels (de -29 unités) serait dû tant à une surestimation des besoins et qu'à une sous consommation des cadres ne convainc guère le Rapporteur spécial, l'ensemble de la baisse des effectifs ayant affecté les cadres A (-30 ETPT). Or, ces deux directions ont besoin de compétences pointues, de profils spécifiques et de renforts pour faire face à la complexité des dossiers comptables, fiscaux et financiers des grandes entreprises.

En outre la suppression de 29 ETPT par rapport aux prévisions n'a pas entraîné une diminution des dépenses de personnel de l'action. 47,48 millions d'euros étaient prévus pour financer 805 ETPT dont 583 cadres A et A+, or 46,49 millions d'euros ont financé 776 ETPT dont 553 cadres.

**Il est donc probable que le budget initialement prévu se serait avéré insuffisant pour financer le personnel de cette action. La question est cependant de savoir dans quelles conditions les missions sont actuellement remplies notamment au niveau du contrôle.**

- Les autres dépenses entachées par des erreurs d'imputation

Comme en 2007, la consommation des AE et des CP est supérieure aux prévisions relatives aux dépenses de fonctionnement : respectivement + 3,41 millions et + 1 million d'euros. Les écarts constatés tant pour les AE que pour les CP seraient occasionnés par la hausse des charges locatives de la DVNI. Les dépenses d'investissement de cette action sont négligeables.

Malheureusement, les 2,5 millions d'écart entre les AE et les CP des crédits de fonctionnement seraient dus à des **erreurs d'imputation** ainsi que la quasi-totalité des sommes inscrites sur les comptes d'investissement. En outre l'imputation correcte de ces montants n'est pas indiquée.

2.— Action 02 : *Fiscalité des PME* : malgré une amplification des réductions d'effectifs, les prévisions budgétaires ne sont pas respectées.

- Les effectifs et les dépenses de personnel

805 ETPT ont été supprimés sur cette action alors que l'estimation initiale se limitait à 503 ETPT sur 29 779. L'ampleur de cette réduction est sans doute due

aux départs en retraite plus importants que prévus, mais elle n'est, comme les années précédentes, pas déclinée par services. Le Rapporteur spécial aimerait suivre les ETPT des services de contrôle fiscal (DNEF, DSIP, DIRCOFI), **le ministre du Budget en ayant promis la sanctuarisation.**

**Il aurait été intéressant de savoir si la sanctuarisation entreprise des effectifs du contrôle fiscal a été assurée.**

Malgré une réduction supplémentaire de 302 ETPT, les crédits de titre 2 prévus (1 616 millions d'euros) ne pouvaient couvrir les dépenses de personnel 2008 de cette action qui se sont élevées à **1 623 millions d'euros**. L'augmentation sensible des agents de catégorie A+, justifiée par une harmonisation de la définition de cette catégorie lors de la création de la DGFIP, n'explique pas tout. La diminution des agents de la catégorie B est élevée (– 320 ETPT) alors que des promotions inter catégorielles de C à B auraient pu être inscrites.

- Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement de cette action se sont élevées à 58,3 millions d'euros en AE et à 59,04 millions en CP pour une prévision respective de 56,2 millions AE et CP. Elles se répartissent de la manière suivante :

**RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 2008  
DE L'ACTION FISCALITÉ DES PME**

*(en millions d'euros)*

	AE/CP PAP 2008	AE RAP 2008	CP RAP 2008
Fonctionnement de la direction nationale d'enquêtes fiscales, de directions de contrôle fiscal (DIRCOFI), partie de la DSIP	26,45	25,83	25,99
Remises diverses	17,94	18,77	19,80
Affranchissement	4,74	5,99	5,91
<i>Informatique fonctionnement</i>	<i>7,14</i>	<i>7,75</i>	<i>7,29</i>
<i>Informatique investissement</i>	<i>0</i>	<i>2,31</i>	<i>2,68</i>
<b>Total informatique</b>	<b>7,14</b>	<b>10,06</b>	<b>9,97</b>
Investissements corporels	0	0,19	0,74
Autres	1,91	-	-
Erreurs d'imputation	0	0,59	0,20
<b>Total</b>	<b>58,18</b>	<b>61,41</b>	<b>62,61</b>

Les écarts à la prévision des dépenses de fonctionnement de cette action sont essentiellement dus aux remises versées aux débiteurs de tabac et aux frais d'affranchissement.

En associant les dépenses d'investissement, les dépenses informatiques ont fortement cru par rapport aux prévisions. Globalement, l'écart est de 2,92 millions d'euros en AE et de 2,83 millions d'euros en CP. Il est imputable à des projets de maintenance évolutive sur les applications téléTVA et MEDOC. Le Rapporteur spécial rappelle que la refonte totale de l'application MEDOC, créée en 1985,

chargée de la gestion des redevables professionnels, prévue dans le projet initial Copernic (de 911,5 millions d'euros), a été abandonnée et que la maintenance et l'évolution de cette application est prise en charge hors du budget Copernic.

Ainsi la consommation totale de cette action s'établit à **1 684 millions d'euros pour les AE et 1 686 millions d'euros en CP**, dépassant respectivement de 10 et de 12 millions d'euros les crédits prévisionnels.

Enfin, les fonds de concours et les attributions de produits sur cette action comme sur la suivante sont en diminution. En effet, la surfacturation appliquée en 2007 aux communications vers les centres téléphoniques des Centres impôts service de Lille, Nancy et Rouen a été supprimée<sup>(1)</sup>.

3.– Action 03 : *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale* : la réduction drastique des effectifs ne suffit pas à financer l'ensemble des dépenses de cette action.

- Des effectifs en baisse et des dépenses de personnel à la hausse

L'action 03 perd 1 819 ETPT par rapport à 2007 dont 703 ETPT par rapport aux prévisions pour 2008. Alors que la catégorie B perd à elle seule 693 ETPT, la catégorie C enregistre la présence de 48 ETPT supplémentaires.

**Comme pour l'action *Fiscalité des PME*, le Rapporteur spécial aurait aimé pouvoir suivre les ETPT des services de contrôle fiscal (DNVSF, BCR).**

Cette réduction drastique des effectifs ne permet pas de constater une réduction parallèle des dépenses de personnel qui, budgétées à hauteur de 1 664 millions d'euros, atteignent en exécution **1 674 millions d'euros**.

- Les autres dépenses sont dominées par les dépenses informatiques.

Elles atteignent des montants supérieurs aux prévisions pour 2008. Les **écarts** en AE (1,36 million d'euros) et en CP (7,08 millions) sont moindres que ceux enregistrés en 2007 mais les crédits provisionnés avaient également été augmentés dans le PAP 2008. Le plus gros poste de dépenses de cette action, bien qu'inférieur aux 33,65 millions d'euros provisionnés, concerne les installations et la maintenance informatique (19,66 millions d'euros en AE et 25,7 millions en CP<sup>(2)</sup>). Il semble qu'il y ait eu surestimation des besoins de financement de projets liés à la fiscalité des particuliers (télédéclaration) et la fiscalité locale, mais aucun détail n'est apporté dans ce RAP.

Les dépenses d'affranchissement explosent (+ 17,47 millions d'euros en AE et + 17,04 millions d'euros) alors qu'elles paraissaient maîtrisées dans le cadre du PAP 2008. Elles auraient été en réalité en grande partie inscrites sur l'action 09 *Soutien* dans le PAP 2008.

---

(1) Cf. page 54 du PLF 2008.

(2) Dépenses informatiques relevant de la classe 6 comme de la classe 2.

Dans une moindre mesure, une augmentation des dépenses de fonctionnement serait imputable au paiement des loyers budgétaires des directions spécialisées de cette action (en particulier la DNVSF).

A contrario, les frais d'huissiers de justice ont été très surveillés et économisent environ 3 millions d'euros en AE et en CP.

**La consommation totale de cette action s'établit à 1,77 milliard d'euros pour les AE et pour les CP, en dépassement de plus de 11 millions d'euros pour les AE et de 17 millions pour les CP.**

#### 4.– Action 04 : *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport.*

Bien qu'enregistrant une réduction de ses effectifs supérieure aux prévisions (- 43 ETPT pour - 32 ETPT), l'une des plus petites actions du programme 156, composée d'agents de la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) ne parvient pas à se satisfaire des crédits qui lui ont été initialement attribués. **1,7 million d'euros supplémentaire a été nécessaire pour financer ses 729 ETPT<sup>(1)</sup>.**

#### 5.– Action 05 : *Gestion financière de l'État hors fiscalité* : d'importantes économies constatées

- Les effectifs et dépenses de personnel

Alors que le personnel de cette action devait augmenter de 80 unités achevant ainsi le processus d'intégration des équipes de France Domaine, au terme de l'exercice 2008 ne sont plus comptabilisés que 9 113 ETPT (- de 352 ETPT). La réduction des effectifs affecte chacun des cinq métiers assurés par cette action, et en particulier les services domaniaux (- 108), l'expertise économique<sup>(2)</sup> et financière et les services comptables de l'État. Toutes les catégories de personnel sont concernées. Cette réduction de 3,5 % des effectifs prévisionnels limite les dépenses de personnel à 496 millions d'euros, alors que 509,7 millions étaient inscrits. Toutefois, on remarquera qu'en 2008 496 millions d'euros financent 9 113 ETPT alors qu'en 2007 490 millions d'euros avaient financé les dépenses de personnel de 9 383 ETPT.

- Les autres dépenses

Les autres dépenses de cette action se sont élevées à 12,9 millions d'euros en AE et 13,84 millions en CP, soit nettement moins que les 18,6 millions prévisionnels.

---

(1) Toutefois, une redistribution de la structure de ses agents a eu lieu : 65 ETPT de catégorie C disparaissent alors que 54 sont créés dans les trois autres catégories.

(2) On est toutefois un peu surpris de l'impact sur l'expertise économique et le conseil aux collectivités territoriales, le responsable de programme ayant loué l'aide apportée aux entreprises en difficulté et aux communes en particulier dans des travaux d'analyse et le recensement des risques financiers et la recherche de financement pour ces mêmes collectivités.

Ces écarts seraient imputables à de moindre frais d'huissiers de justice, des coûts d'affranchissement quelque peu inférieurs aux estimations et, pour des raisons « techniques » à la saisie de dépenses sur l'action *Soutien*.

Les montants inscrits en dépenses d'investissement correspondent à des erreurs d'imputation qui s'élèvent pour l'ensemble du hors titre 2 à 0,59 million d'euros en AE et 0,49 million d'euros.

Les produits liés aux services comptables rendus à l'Office national des Forêts se limitent à 0,79 million d'euros (72,5 % des prévisions), ce dernier se dotant progressivement d'agences comptables.

**La consommation totale de l'action 05 s'établit à 509,2 millions d'euros en AE et 510,2 millions en CP pour une prévision d'environ 528 millions d'euros. 18,7 millions d'euros en AE et 17,7 millions en CP ont été rendus disponibles pour les autres actions du programme.**

6.– Action 06 : Gestion des pensions : une gestion toujours discrète et maîtrisée

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Alors qu'étaient prévus 1 119 ETPT, 1 080 ETPT ont assuré en 2008 le suivi des dossiers de pensions. 39 ETPT font défaut alors que les effectifs paraissaient insuffisants en 2007. Cette réduction de 3,4 % des ETPT limite les dépenses de personnel à 56,76 millions d'euros pour une prévision de 57,94 millions d'euros. La réduction des ETPT a uniquement touché le personnel des services des pensions (centrale et régions).

Les 1,18 million du titre 2 non consommés n'ont semble-t-il pas fait l'objet d'un exercice de fongibilité asymétrique, la dotation des autres titres n'ayant pas été consommée.

- Les autres dépenses

Le service des *Pensions* ayant son propre BOP, ses dépenses sont bien appréhendées. Elles ont été couvertes en totalité par les montants provisionnés, dégageant même un solde en AE comme en CP (1,4 et 1,8 million d'euros respectivement). Le service des Pensions a par ailleurs réalisé des investissements, notamment informatiques.

La subvention versée au GIP « Info retraite » pour le collecteur inter-régimes de données de carrière est inférieure de moitié à la somme provisionnée. En 2007, une opération avait déjà été reportée sur 2008. Qu'en est-il de la modernisation de la gestion des retraites ?

**La consommation totale de cette action s'établit à 65,98 millions d'euros en AE et 65,12 en CP pour une prévision d'environ 68,5 millions d'euros.** Comme en 2007, aucune information n'est apportée sur la pratique du loyer budgétaire à Nantes.

7.– Action 07 : *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* : plus onéreuse que prévue.

- Les effectifs et les dépenses de personnel

La *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* enregistre une augmentation de ses ETPT de 31 unités, ce qui porte ses effectifs à 25 891 ETPT. Contrairement à toutes les autres catégories, et sans que des précisions soient apportées, la catégorie C « gagne » 383 ETPT supplémentaires et compte au total 11 468 ETPT. Les deux métiers les plus importants en terme de ressources humaines (le recouvrement des produits locaux et la gestion des dépenses du secteur public local) voient leur effectif augmenter.

La sensible diminution du nombre d'agents de catégorie A+, A et B, a pu compenser l'augmentation des ETPT de catégorie C et l'augmentation globale des effectifs de cette action.

Les dépenses de personnel n'ont ainsi augmenté que de 19 millions d'euros, pour s'élever à **1 334 millions d'euros**.

- Les autres dépenses

Les dépenses prévisionnelles de fonctionnement présentaient une égalité de montants entre AE et CP (14,5 millions d'euros). Comme en 2007, les dépenses réalisées sont inférieures aux prévisions 4,67 millions d'euros en rectifiant l'écriture comptable erronée sur le titre 7 (opérations financières). Ces dépenses sont constituées uniquement de frais d'affranchissement informatique et d'huissiers de justice.

Cette action génère 4,1 millions d'euros des fonds de concours et des attributions de produits, plus de la moitié du programme 156. Ils correspondent notamment aux recettes liées à une procédure de recouvrement des prêts accordés aux collectivités et établissements publics locaux par des organismes bancaires.

**La consommation totale de l'action 07 s'établit à 1 346 millions d'euros en AE et en CP pour une prévision d'environ 1 334 millions d'euros.**

8.– Action 08 : *Gestion des fonds déposés* : équilibrée mais moins encadrée

Cette « micro-action » enregistre une réduction de presque 2 % de ses effectifs prévisionnels et fonctionne avec 1 402 ETPT. Elle perd la moitié de ses cadres A+ et quelques cadres A. La moindre consommation des ETPT induit des dépenses de personnel inférieures aux prévisions (69,5 millions d’euros réalisés pour 71,7 millions prévus).

Les dépenses de fonctionnement se limitent aux dépenses d’affranchissement informatique (1,2 million d’euros).

**La consommation totale de cette action atteint 70,7 millions d’euros voués pour 98 % aux dépenses de personnel pour une prévision budgétaire de 72,5 millions d’euros. Elle a « libéré » un peu plus de 2 millions d’euros.**

9.– Sous-action 09-01 : *Soutien Copernic* : ou la preuve que le respect des prévisions des effectifs entraîne une augmentation sensible des dépenses de personnel.

Cette sous-action de soutien est entièrement dédiée au projet informatique transversal Copernic du programme 156.

• Les effectifs et dépenses de personnel

Les effectifs 2008 affectés au projet Copernic sont conformes aux prévisions (354 ETPT), une infime ventilation ayant été réalisée au profit de la catégorie B et au dépend de la catégorie A. Toutefois, cette consommation conforme n’a pas permis une égalité entre les prévisions et le réalisé des dépenses de personnel. Celles-ci ont été supérieures de 3,03 millions d’euros aux prévisions pour s’établir à 28,34 millions d’euros. **À effectif identique, les dépenses augmentent donc de 11,9 % par rapport aux montants prévisionnels.**

• Les dépenses hors titre 2 de la sous-action *Copernic* doivent être appréciées globalement

Les écarts entre les prévisions sur les dépenses de titre 3 et de titre 5 tant en AE qu’en CP conduit à aborder l’ensemble des dépenses hors titre 2 de la sous-action pour en faciliter la compréhension.

**DÉPENSES 2008 DE TITRES 3 ET 5 DE LA SOUS-ACTION SOUTIEN COPERNIC**

(en euros)

	Titre 3 (fonctionnement)			Titre 5 (investissement)		
	LFI	Exécution	Variation	LFI	Exécution	Variation
Autorisations d’engagement	5 000 000	18 713 897	+ 374 %	12 000 000	8 560 806	71,3%
Crédits de paiement	5 000 000	49 785 375	+ 995,7 %	72 700 000	33 717 106	46%

**DÉPENSES 2008 HORS TITRE 2 DE LA SOUS-ACTION *SOUTIEN COPERNIC***  
(en euros)

	Hors titre 2		
	LFI 2008	Exécution	Variation
Autorisations d'engagement	17 000 000	27 274 703	+ <b>160,4 %</b>
Crédits de paiement	77 700 000	83 502 481	+ <b>107,4 %</b>

On distingue :

– des dépenses le fonctionnement, les loyers et les charges du SNC Copernic, pour 5 millions d'euros ;

– le recours à des contrats de sous-traitance informatiques pour 26,9 millions d'euros ;

– diverses études et recherches (6,9 millions d'euros) ;

– des dépenses, repérées avec étonnement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008 par le Rapporteur spécial, liées à la gestion par la direction des personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP)<sup>(1)</sup> relatives aux locaux de la **maîtrise d'ouvrage du programme informatique Hélios** (1,3 million d'euros) ;

– enfin diverses dépenses (achat de matériels et de services, frais d'entretien, etc.).

Même si au final les écarts sur les AE sont « limités » à 10,27 millions d'euros et à 5,8 millions d'euros pour les CP, il est regrettable que les investissements s'effacent au profit de dépenses de classe 6.

Il faut également remarquer le décalage considérable entre le réalisé en AE et le réalisé en CP : pour 27,27 millions d'engagements nouveaux ont été payés trois fois plus de CP (83,50 millions d'euros). Ces décalages sont rendus possibles par la pratique des reports de crédits dérogatoires et substantiels. Ils prouvent également l'accumulation des retards dans le calendrier d'exécution du projet.

**Cette présentation des comptes rend par contre totalement impossible un jugement sur l'avancement du programme informatique Copernic en 2008.**

Il est sommairement indiqué que les investissements pour Copernic en 2008 auraient financé l'achat ou la production interne de logiciels pour 29,59 millions d'euros et l'achat de matériels informatiques pour 3,99 millions d'euros.

(1) La DPAEP relève du programme 218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière.

**Dépenses de personnel comprises, la sous-action *Soutien Copernic* affiche une consommation totale de 55,62 millions d'euros en AE et de 111 millions en CP pour des prévisions respectivement estimées à 42,3 et à 103 millions. On remarquera toutefois que ces dépenses sont moindres que celles de 2007<sup>(1)</sup>.**

10.– Sous-action 09-02 : *Soutien autre que Copernic* : un renfort d'agents C dont on ignore les affectations et une masse de dépenses difficile à démêler

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Les effectifs prévisionnels de cette sous-action ont été modifiés au cours de l'exécution : 23 634 ETPT y sont inscrits, soit +215 ETPT. Au regard de l'exercice 2007 qui comptait 23 198 ETPT, cette sous-action enregistre une constante augmentation de personnel non explicitée.

Les renforts 2008 sont à 90 % inscrits dans la catégorie C qui gagnent 428 ETPT supplémentaires alors que les catégories A+ et A perdent 268 ETPT. Ces mouvements contradictoires au profit de la catégorie C permettent aux dépenses de personnel de se fixer à **1 357,7 millions d'euros** pour une prévision initiale de 1 400 millions.

- Les dépenses de fonctionnement de la sous-action *Soutien autre que Copernic 09-02*

Les crédits du titre 3 réservés à la sous-action *Soutien autre que Copernic* se répartissent de la manière suivante :

**DÉPENSES DE TITRE 3 ET DE TITRE 5 DE LA SOUS-ACTION 09-02 EN 2008**

(en milliers d'euros)

	Titre 3 (fonctionnement)			Titre 5 (investissement)		
	LFI	Exécution	Variation	LFI	Exécution	Variation
Autorisations d'engagement	1 324 491	1 068 010	86,6 %	190 440	181 066	95 %
Crédits de paiement	1 093 086	1 037 233	94,8 %	183 255	187 875	102,5 %

Les dépenses de fonctionnement de la filière Gestion publique s'élèveraient à 532,23 millions d'euros en AE et 520,95 en CP, soit un écart de -163,5 millions en AE et -13,85 en CP. Les dépenses de la filière fiscale s'élèveraient à 531,82 millions d'euros en AE et 513,04 en CP, soit un écart de -96,49 millions en AE et -45,25 en CP. Elles se répartiraient comme suit :

(1) En 2007 la sous-action Soutien Copernic affichait une consommation totale de 96,6 millions d'euros en AE et de 149,39 millions en CP pour des prévisions respectivement estimées à 86 et à 161,2 millions

**RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 2008 DE LA SOUS ACTION  
SOUTIEN AUTRE QUE COPERNIC**

(en millions d'euros)

	Filière fiscale	Filière gestion publique
Frais de structure	223,73	234,99
Accomplissement des missions	204,19	208,41
Moyens de fonctionnement	67,10	53,31
Divers (dont action sociale)	18,01	24,23
Total	513,04	520,94

La différence entre la prévision des AE et leur exécution serait imputable à des marchés initialement prévus sur une base pluriannuelle mais notifiés sur une base annuelle et pour l'ex direction générale de la Comptabilité publique à l'abandon d'un certain nombre de marchés et de projets du fait de la création de la DGFIP en avril 2008. L'ex DGI poursuivrait quant à elle l'application du « dépenser mieux ». La direction du personnel et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) a procédé à des dépenses pour le compte de ces deux filières pour un montant total de 3,25 millions d'euros.

- Les dépenses d'investissement de la sous-action *Soutien autre que Copernic*

À l'aide des éléments indiqués dans le PAP 2008, il est possible de reconstituer les dépenses d'investissement de la sous-action *Soutien autre que Copernic* en distinguant les dépenses relevant de la filière gestion publique de celles relevant de la filière fiscale de la nouvelle DGFIP.

Toutefois les budgets prévisionnels pour ces deux filières n'étaient pas connus dans le PAP 2008.

Par ailleurs cette répartition des crédits ne permet plus de distinguer les immobilisations corporelles des immobilisations incorporelles qui ne sont présentées qu'au niveau *Soutien*. Cela ne permet donc pas de repérer les immobilisations incorporelles tant du programme Copernic qu'éventuellement du programme Hélios. Par contre, on peut supposer que l'essentiel des immobilisations corporelles correspond à des investissements immobiliers. Ils semblent avoir été supérieurs aux prévisions : 160,38 millions d'euros en AE pour une prévision de 158,6 millions et 160,89 millions en CP pour une prévision de 153,57 millions. Ils représentent donc 84 % des dépenses d'investissement en AE et 72,6 % en CP.

**RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT 2008 DE LA SOUS ACTION  
SOUTIEN AUTRE QUE COPERNIC**

(en millions d'euros)

		AE	CP
Filière gestion publique	Prévision	101,91	105,74
	Réalisé	37,17	87,20
Filière fiscale	Prévision	88,53	77,51
	Réalisé	118,94	90,38
DPAEP	Réalisé	24,96	10,29
Total	Prévision	190,44	183,25
	Réalisé	181,07	187,87

On notera que la DPAEP, pour le compte de la DGFIP, a réalisé des opérations de réhabilitations immobilières en province.

Par ailleurs, 32 hôtels des finances ont été livrés en 2008. Mais le responsable du programme 156 ne s'était pas prononcé sur le devenir des hôtels de finances après la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique.

**Le Rapporteur spécial souhaiterait une présentation totalement refondue de l'action *Soutien* et de ses deux sous-actions. Il regrette la disparition de la ventilation 2006 (investissements immobiliers, informatiques, mobiliers et techniques, télécommunications). Le recours à des tableaux ventilant les prévisions et les dépenses par filière, par nature de dépenses, par type d'immobilisation et pour chaque sous-action permettrait une meilleure appréhension de cette « justification au premier euro » que l'on peine à démêler.**

En aucun cas, il n'est actuellement possible à quelque rapporteur spécial que ce soit de porter un regard critique sur les dépenses hors titre 2 de l'action *Soutien* qui recueille plus de 86 % des dépenses hors titre 2 du programme 156 en AE consommés et en CP consommés.

## DEUXIÈME PARTIE : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

### I.- INTRODUCTION : UN BILAN SATISFAISANT ET ASSEZ CLAIREMENT PRÉSENTÉ

L'exécution budgétaire 2008 du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, appréhendée au travers du rapport annuel de performance (RAP) de la mission *Gestion des finances publiques et des Ressources humaines*, paraît satisfaisante.

Les observations du Rapporteur spécial ne porteront, somme toute, que sur des détails ; l'impression de confort de lecture ayant peut-être été renforcée par comparaison avec la lisibilité plus problématique du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* (n° 156) qu'il est également chargé de commenter pour le compte de l'Assemblée nationale. Mais cette sensation d'aisance masque parfois comme un manque de précision <sup>(1)</sup>, une légèreté ou une rapidité du propos.

Le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* a été créé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008. Le programme 199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services* qu'animaient à la fois la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) et la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) était devenu de fait interministériel à la suite de la scission du ministère de l'Économie et des finances en deux ministères. L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 impose en effet le caractère *obligatoirement* ministériel des programmes budgétaires.

Ce nouveau programme a ainsi repris, en les remodelant, les actions assumées par la direction générale des Douanes et des droits indirects, désormais placée sous l'autorité du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique alors que les activités de la DGCCRF demeuraient au sein du programme 199 rebaptisé *Régulation économique*. Il en a été de même pour les indicateurs et les objectifs. Mais le programme 302 ne dispose pas d'une véritable antériorité budgétaire ce qui n'a pas permis d'observer les éventuelles variations de l'exercice 2007 à l'exercice 2008.

Comme le précise la Cour des comptes, le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* bénéficie d'une assise administrative cohérente. Il est piloté par un responsable de programme, le directeur général de la DGDDI, autonome, et est articulé efficacement en 2 BOP centraux et 21 BOP locaux.

---

(1) Ainsi le Rapporteur spécial a, à plusieurs reprises, se reporter au PAP 2008 pour rechercher et trouver des informations. Il a également jugé utile de rappeler brièvement quelques repères pour situer les agents de la DGDDI au sein des actions.

Ce programme a toutefois rencontré des difficultés en 2008. La gestion des crédits de titre 2 a été tendue dès le début de l'exercice, et bien que la consommation annuelle soit restée en deçà des crédits prévus par la loi de finances pour 2008, il a été nécessaire de procéder à une ouverture de crédits supplémentaire au mois de novembre.

La bascule de l'exercice comptable 2007 à l'exercice comptable 2008 a rencontré des difficultés techniques qui ont obligé à la saisie comptable d'autorisations d'engagement hors titre 2 en 2008 pourtant créées dans des exercices antérieurs. En ce qui concerne les crédits de paiement hors titre 2, l'augmentation de certaines charges (notamment la hausse du prix des carburants) a été couverte par le redéploiement des crédits prévus pour des investissements immobiliers, une recette des fonds de concours supérieure aux prévisions ainsi que des dépenses d'interventions moindres.

La DGDDI a fait l'objet en 2006 d'un audit de modernisation portant sur le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international qui a débouché sur un plan d'action en phase d'achèvement en 2009. Elle participe activement au programme communautaire de douane électronique « E-customs ». Parallèlement, ses structures et son organisation administratives ont été renouvelées ainsi que ses méthodes de travail.

Aussi, le bilan stratégique dressé par le responsable du programme 302 « convient » de l'efficacité de la DGDDI, mais **manque de relief**<sup>(1)</sup>. Ce RAP aurait pu en effet être complété par le rapport d'activité 2008 de la DGDDI qui reflète le dynamisme de ses agents (et permet par exemple d'apprécier l'activité du service récemment créé « Cyberdouane » de lutte contre la fraude sur Internet).

Le Rapporteur spécial apprécie, à l'aune d'autres RAP, l'articulation systématique au sein des actions des dépenses de fonctionnement autour de trois postes de dépenses relatives :

- au « plateau technique de base » : loyers, fluides, nettoyage ;
- à l'agent : achat de mobilier, matériels et prestations non spécifiques, voyages de congés et de changement de résidence, aux versements aux œuvres sociales ;
- aux missions opérationnelles : équipements utilisés par les services de surveillance, de l'uniforme aux appareils de contrôle et moyens de détection<sup>(2)</sup> - frais de déplacement – entretien du parc automobile<sup>(3)</sup> – équipement informatique – affranchissement et téléphone.

Le retraitement des dépenses hors titre 2, qui permet de pallier aux faiblesses des instruments comptables actuels et de rectifier les éventuelles erreurs

---

(1) Le Rapporteur spécial propose en annexe les grands chiffres de l'activité 2008 des services de la DGDDI.

(2) Dont chiens anti-explosifs et chiens anti-stupéfiants.

(3) Y compris mobylettes.

d'imputation, et son tableau de synthèse sont des idées bienvenues que l'on n'aurait pas osé espérer. Ce retraitement pourrait être repris à profit par le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

La maîtrise de l'action *Soutien aux services opérationnels*, dont le poids budgétaire (24 % des AE) paraît équilibré, traduit *a contrario* que les dépenses relatives aux actions de politique publique sont elles-mêmes correctement appréhendées <sup>(1)</sup>.

Néanmoins, le Rapporteur spécial a dû se reporter au PAP 2009 pour retrouver certaines informations, certains commentaires présentant un caractère un tant soit peu expéditif. Il a également observé :

– que l'origine des **fonds de concours et attributions de produits** n'est pas indiquée, pas plus que l'augmentation (+ 18 %) des recettes 2008 par rapport aux prévisions.

– sans qu'ils s'agissent de « grands » **projets informatiques**, une trop grande discrétion sur les projets Delt@ et Gamm@.

– une trop grande réserve sur les **projets immobiliers** annoncés dans le PAP 2008 (site de St Egrève, locaux à Angers) mais non évoqués dans le RAP.

## **II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2008 DU PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES**

### **A.– LES CRÉDITS 2008**

#### **1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2008**

La loi de finances initiale pour 2008 a accordé au nouveau programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* des autorisations d'engagement (AE) pour un montant de 1 528 millions d'euros et 1 537 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Ces sommes étaient inférieures aux crédits accordés par la loi de finances initiale 2007.

Malgré des ouvertures par voie de fonds de concours et attributions de produits (FDC et ADP) supérieurs aux prévisions et des ouvertures par voie réglementaire qui ont porté les crédits ouverts à 1 580 millions d'euros pour les AE et à 1 545 millions d'euros pour les CP, **l'augmentation de la consommation des crédits 2008 a été insignifiante au regard de celle 2007 en AE comme en CP.**

---

(1) Il semble que ce point de vue ne soit pas partagé par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), mais que penser alors des 32,4% d'AE Soutien du programme 156 !

L'exercice 2008 s'achève pour le programme 302 sur une consommation de :

– 1 526 millions d'euros en AE pour 1 512 millions d'euros en 2007, soit une augmentation de + 0,97 % ;

– 1 531 millions d'euros en CP pour 1 530 millions d'euros en 2007, soit une augmentation de + 0,03 %.

La consommation de ce programme n'a donc pas même enregistré une augmentation de sa consommation en corrélation tant avec l'inflation initiale estimée (1,6 %) qu'avec l'inflation réelle pour 2008 (2,8 %). **En euros constants, la consommation AE et CP du programme *Facilitation et sécurisation des échanges* diminue.**

Toutefois, on notera que la consommation de crédits de titre 2 arrêtée à 1 007 millions d'euros connaît une légère augmentation par rapport à 2007 de 1,12 %. Elle est compensée par une limitation de l'augmentation de la consommation des AE hors titre 2 entre 2008 et 2007 de 0,67 % et par une moindre consommation des CP hors titre 2 de – 2%.

Après des mouvements successifs d'ouvertures et d'annulations de crédits, **97 % des autorisations d'engagements ouvertes et 99 % des crédits de paiement ont été consommés au cours de l'exercice 2008.**

Le solde entre AE et CP ouverts et consommés (y compris de titre 2) a été presque en totalité reporté sur l'exercice 2009, soit 51,77 sur 53,67 millions d'euros en AE et 12,91 sur 14,66 millions d'euros en CP.

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2008 est en baisse d'environ 9 % par rapport à l'exercice précédent. Ils atteignent 45 millions d'euros soit environ 9 % des AE hors titre 2 consommés en 2008.

Ce programme a bénéficié d'ouvertures de crédits importantes en AE comme en CP en début d'exercice (2,3 millions d'euros sur le titre 2, 44,76 millions d'euros en AE et 15,33 millions d'euros en CP pour les autres titres hors FDC et ADP) qui ont été partiellement annulées en fin d'exercice par décrets et dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008 n° 2008-1 443 du 30 décembre 2008.

À une interrogation du Rapporteur spécial fin mars 2008, le responsable du programme 302 indiquait qu'il avait été consulté sur les annulations de crédits de titre 6 (dépenses d'intervention – dispositif d'aides aux buralistes et secours financier), mais que la gestion des titres 3 et 5 étant contrainte, tendue même pour le titre 2 <sup>(1)</sup>, il ne disposait guère de marge de manœuvre.

---

(1) Ce qui a conduit à une augmentation des crédits de titre 2 de 2,3 millions d'euros à fin novembre 2008 qui s'est finalement avérée inutile mais a sans doute permis de faciliter une gestion comptable trop ajustée.

## 2.– Des dépenses complètes et des coûts complets sans finalité explicite

Le rapport annuel de performances du programme 302 apporte quelques éléments d'information, encore balbutiants, de comptabilité analytique. **Les dépenses complètes** (comptabilité budgétaire) du programme **sont évaluées à 1 558 millions d'euros. Les coûts complets**, lacunaires, sont plus faiblement estimés : **1 561 millions d'euros sans que l'on puisse exploiter ces données ni en tirer des conclusions d'aucune sorte.**

## B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

### 1.– Une modération « encadrée » de la consommation des emplois (ETPT)

**Les dépenses de personnel du programme se sont élevées à 1 007 millions d'euros pour 2008 soit 99,72 % des crédits ouverts.** Elles affichent un solde positif de 2,86 millions d'euros, après avoir bénéficié d'une « commodité » de 2,3 millions d'euros en début d'exercice. Selon le rapport du Contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM), les comptes de personnel auraient été déficitaires pendant les trois premiers trimestres 2008, cette situation ayant conduit le département du contrôle budgétaire (DCB) à refuser son visa pour l'ouverture de nouveaux postes de d'inspecteurs et de contrôleurs des douanes.

Ces dépenses de titre 2 ont financé le traitement « moyen » de 17 633 ETPT, soit 223 ETPT de moins que le permettait le PAP 2008. Le nombre d'ETPT à fin 2007 s'élevant à 18 064 unités, le nombre total d'ETPT supprimés est de -431.

**On remarquera donc, d'une part, que si le plafond d'emplois attribué à ce programme avait été respecté il n'aurait pu être financé, d'autre part, que l'exercice de la fongibilité asymétrique était impossible.**

- Une ventilation des ETPT par catégorie revisitée

À l'exception de la catégorie B qui « gagne » 143 ETPT, toutes les catégories de personnel enregistrent une baisse de leur effectif ETPT. Mais l'évolution des effectifs ne respecte pas les prévisions allant parfois même à leur rencontre. Ainsi, la catégorie A perd 90 ETPT alors qu'il était prévu initialement qu'elle compterait 312 ETPT de plus. Il en est de même pour la catégorie C. Le RAP 2008 évoque la mise en œuvre d'un schéma d'emplois 2008 et les transferts d'emploi prévus en loi de finances mais sans précision. Le Rapporteur spécial espère que ces modifications sont la conséquence d'une adaptation à leurs besoins réels des ressources humaines des BOP <sup>(1)</sup>.

---

(1) 93,6% des agents ETPT de la douane travaillent dans les services déconcentrés.

**SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 302 POUR L'EXERCICE 2008**

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT 2007 (après reconfiguration du programme 199)	Prévision PAP 2008 ETPT	Réalisé en ETPT 2008	Variation par rapport aux prévisions RAP 2008	Écart 2008-2007
<b>A+</b>	<b>299</b>	<b>254</b>	<b>269</b>	+ 15	- 30
<b>A</b>	<b>3 454</b>	<b>3 766</b>	<b>3 364</b>	- 402	- 90
<b>B</b>	<b>6 628</b>	<b>6 920</b>	<b>6 771</b>	- 149	+ 143
<b>C</b>	<b>7 683</b>	<b>6 916</b>	<b>7 229</b>	+313	- 454
<b>Total</b>	<b>18 064</b>	<b>17 856</b>	<b>17 633</b>	- 223	- 431

Avec 18 064 agents ETPT, les dépenses de personnel 2007 se sont élevées à 996,4 millions d'euros. Elles atteignent 1 milliard d'euros en 2008, car la suppression de 431 ETPT ne pouvait compenser la hausse du taux de la cotisation employeur au compte d'affectation spéciale CAS *Pensions* (de 50,74 % à 55,71 %).

2.- Flux et variation des effectifs : des transferts d'ETP importants

Les départs totaux ont été inférieurs aux prévisions malgré un nombre de départs en retraite un peu plus important que prévu. Alors que les transferts ont été conformes aux hypothèses, les « autres départs » qui enregistrent les sorties vers d'autres catégories sont moindres.

Parallèlement, les entrées ont également été plus faibles que prévues, en particulier, les retours de départs temporaires ainsi que les recrutements externes.

*Grosso modo*, les 1 582 ETP en partance ont quitté la DGDDI en milieu d'année alors que les entrées s'effectuent plutôt en septembre.

La catégorie C aurait bénéficié d'un renfort de recrues externes (de 187 à 228 ETP) à la suite d'un report de concours mais l'entrée effective de ces agents serait 2009.

**Le solde des entrées et sorties s'établit donc à - 478 ETP dont - 294 au titre des transferts <sup>(1)</sup>.**

La création en 2008 du programme *Facilitation et sécurisation des échanges* à la suite de la scission du programme commun de la DGDDI et de la DGCCRF *Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services* (n° 199) ne permet pas d'observer l'évolution des effectifs par action. La ventilation 2008 est la suivante :

---

(1) Dont 117 vers le service commun des laboratoires avec la direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes (DGDDRF) et 68 vers le service de lutte contre le blanchiment d'argent (TRACFIN), mais il faut malheureusement reprendre le PAP 2008 pour retrouver ses informations.

**VENTILATION PAR ACTION EN 2008 DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 302**

	<b>Intitulé de l'action</b>	<b>Prévision en ETPT</b>	<b>Réalisation en ETPT</b>	<b>Variation</b>	<b>%</b>
<b>01</b>	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises (nouveau)	4 924	5 026	+ 102	29
<b>02</b>	Lutte contre la grande fraude douanière (nouveau)	2 020	1 938	- 82	11
<b>03</b>	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen (nouveau)	2 163	2 133	- 30	12
<b>04</b>	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement (nouveau)	3 859	3 762	- 97	21
<b>05</b>	Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale (nouveau)	1 569	1 448	- 121	8
<b>06</b>	Soutien des services opérationnels (nouveau)	3 321	3 326	+ 5	19
	<b>Total</b>	<b>17 856</b>	<b>17 633</b>	<b>- 223</b>	<b>100</b>

Les actions 01, 02 et 03 qui concentrent les activités du pôle sécurisation des échanges mobilisent l'essentiel des ETPT du programme.

**3.- Des éléments salariaux en hausse malgré la réduction des effectifs**

Les coûts moyens indiciaires et indemnitaires d'entrée et de sortie du personnel du programme 302 sont donnés hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et hors prestations sociales.

**RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) 2008**

<b>Catégorie des agents</b>	<b>Crédits demandés pour 2008 (source PAP 2008)</b>	<b>Crédits consommés en 2008</b>	<b>Rappel de la variation ETPT par rapport aux prévisions PAP 2008</b>
<b>A+</b>	34 751 226	38 245 432	+ 15
<b>A</b>	290 483 927	257 769 994	- 402
<b>B</b>	379 549 385	376 088 825	- 149
<b>C</b>	296 228 653	329 337 337	+ 313
<b>Total</b>	<b>1 001 013 191</b>	<b>1 001 441 588</b>	<b>- 223</b>

Le coût moyen d'entrée d'un cadre A+ s'est avéré plus élevé que prévu en raison de la création des grades de directeurs des services douaniers de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> classe. L'augmentation relative des agents de catégorie C a également entraîné une consommation supérieure.

Les rémunérations dites d'activité se sont élevées en 2008 à **674,88 millions d'euros**. Elles sont légèrement supérieures aux prévisions alors que les cotisations et contributions sociales sont légèrement plus faibles.

Pour l'exercice 2008, les mesures générales sont estimées à 4,2 millions d'euros<sup>(1)</sup>. Les mesures catégorielles ressortent à 9,6 millions d'euros. Elles comprennent outre l'impact du plan de qualification ministériel, la revalorisation de l'indemnité de risque à taux indexé (IRTI) des agents de la surveillance douanière et la deuxième étape de la réforme du régime indemnitaire des agents du secteur des opérations commerciales.

(1) Revalorisations du point d'indice de la fonction publique et mesure GIFA.

Le solde du glissement – vieillesse – technicité (GVT) est positif (+0,9 million d’euros). Les contributions et cotisations au CAS *Pensions* sont un peu en deçà des prévisions ainsi que les prestations sociales.

### III.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 302 : DES PRÉVISIONS UN PEU CHAHUTÉES

Le Rapporteur spécial a constaté tout au long de l’examen de la justification au premier euro des écarts parfois importants entre les prévisions et l’engagement et la consommation réels des crédits. S’il n’est par principe, surtout dans le cadre de la LOLF, pas opposé à une liberté d’arbitrage dans l’utilisation des crédits en recourant à la pratique de la fongibilité (simple), il s’étonne un peu de l’usage de cette modalité sur des opérations pluri-annuelles d’investissement. Mais il semble, en raison de contraintes diverses, que le responsable du programme ait dû au cours de l’exercice 2008 adapter la gestion budgétaire. Dommage que celui-ci n’en ait pas fait communication dans son bilan stratégique.

#### A.– UNE VISION D’ENSEMBLE ÉQUILBRÉE GRÂCE À DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS.

##### PRÉSENTATION DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2008

(en milliers d’euros)

	AE ouvertes	AE consommés	Écart	CP ouverts	CP consommés	Écart
<b>Titre 2</b>	1 008 183	1 007 628	– 550	1 008 183	1 007 628	– 555
<b>Titre 3</b>	138 254	477 728	+ 339 474	139 528	157 742	+ 18 214
<b>Titre 5</b>	30 826	32 151	+ 1 325	38 551	33 967	– 4 584
<b>Titre 6</b>	351 521	9 208	– 342 313	351 593	331 758	– 19 835
<b>Total</b>	<b>1 528 786</b>	<b>1 526 716</b>	<b>– 2 070</b>	<b>1 537 856</b>	<b>1 531 096</b>	<b>– 6 760</b>
<b>Ouverture en titre 2</b>	2 300			2 300		
<b>Ouvertures et annulations Hors titre 2</b>	49 300			5 601		
<b>Total</b>	1 580 386	1 526 716	– 53 670	1 545 756	1 531 096	– 14 660

Ce tableau compare la consommation des dépenses du programme 302 aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2008.

Il permet de constater un important décalage entre les AE prévus pour les dépenses de fonctionnement avec les AE consommés du titre 3 rendu possible par un écart d’un ordre de grandeur similaire sur les dépenses d’intervention.

La consommation de CP sur le titre 3 en hausse sensible par rapport aux prévisions semble avoir été compensée par une moindre consommation sur les dépenses CP de titre 6.

Il faut également noter que les CP du titre 5 ont été inférieurs de presque 12 % aux prévisions. La justification au premier euro précise que quelques opérations d'investissement en équipements (par exemple les scanners mobiles de l'action 01) ont pu être payées à la fin de l'exercice 2007 après l'élaboration du projet de loi de finances, libérant ainsi des crédits de paiement pour l'exécution 2008.

Toutes dépenses confondues, les crédits alloués en loi de finances ont permis la couverture des dépenses réalisées par ce programme en 2008. Toutefois, le titre 2 achève l'année budgétaire en équilibre avec un solde de 550 000 € (hors ouverture de crédit).

Budgétairement, les crédits apportés par les ouvertures de crédits (dans lesquelles sont incluses les recettes des fonds de concours) ont été en 2008 inutilisées, mais ont permis les reports de crédits sur 2009.

#### B.- LE PÔLE SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN

La sécurisation des échanges et la protection de l'espace national et européen sont assurées par les équipes des trois actions suivantes. L'action des services de surveillance est coordonnée au quotidien avec celle des services de renseignement et de la lutte contre la grande fraude (action 02) et avec celle des services orientés vers la défense de la sécurité en liaison avec le franchissement des frontières (action 03).

##### MONTANT DES AE ET CP CONSOMMÉS EN 2008 POUR LA FINALITÉ LIÉE À LA SÉCURITÉ ET À LA PROTECTION DES ÉCHANGES

(en milliers d'euros)

		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total dépenses	ETPT
<b>Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises</b> (nouveau)	<b>AE</b>	253 648	21 680	13 775	774	289 877	5 026
	<b>CP</b>	253 648	22 395	13 209	774	290 026	
<b>Lutte contre la grande fraude douanière</b> (nouveau)	<b>AE</b>	128 257	16 775	1 230	0	146 262	1 938
	<b>CP</b>	128 257	16 538	1 417	0	146 212	
<b>Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen</b> (nouveau)	<b>AE</b>	120 682	25 673	3 663	0	150 018	2 133
	<b>CP</b>	120 682	25 589	2 975	0	149 246	
<b>Total</b>	<b>AE</b>	<b>502 587</b>	<b>64 128</b>	<b>18 668</b>	<b>774</b>	<b>586 157</b>	<b>9 097</b>
	<b>CP</b>	<b>502 587</b>	<b>64 522</b>	<b>17 601</b>	<b>774</b>	<b>585 484</b>	

Le RAP du programme 302 propose un tableau de retraitement des dépenses exécutées des actions 01 à 05 pour offrir une vision réelle des dépenses exécutées ; il semble également corriger les erreurs d'imputation comptable. Le Rapporteur spécial a choisi de retenir cette approche pour apprécier l'exécution budgétaire 2008.

1.– Action 01 : *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises*

- Les effectifs et les dépenses de personnel

5 026 ETPT sont dédiés à cette action, qui est composée à 97 % d'agents de catégorie B et C (61 % pour la catégorie C). Les effectifs de surveillance ont été en 2008 un peu plus importants que prévus (+ 102 ETPT). L'encadrement est assuré par 134 ETPT de catégorie A, aucun A+ n'animant cette action.

Les **dépenses de personnel** pour cette action ont été légèrement supérieures aux prévisions : 253,65 millions d'euros pour 248,16 millions prévus.

- Les autres dépenses

La consommation (retraîtée) des AE et des CP est légèrement supérieure aux prévisions concernant les **dépenses de fonctionnement** : respectivement + 1,27 million et + 0,37 million d'euros. La moitié d'entre elles finance les dépenses liées aux missions opérationnelles (uniformes, équipements de contrôle et de détection, frais de déplacement, parc automobile, etc.).

Les **dépenses d'investissement** engagées dans le cadre de cette action se sont élevées à 13,77 millions d'euros en AE et 13,209 millions en CP. Il s'agit d'immobilisations corporelles relatives à des travaux immobiliers, au parc automobile ainsi qu'à l'armement et aux équipements de détection. Elles affichent des écarts avec les prévisions. En effet :

- 3,7 millions d'euros de CP n'ont pas été consommés en 2008 notamment grâce à l'acquisition anticipée (à fin 2007) de scanners mobiles ;

- les AE ont augmenté de 10,2 millions d'euros essentiellement pour des raisons de **difficultés techniques comptables** (des difficultés de bascule de l'exercice 2007 à l'exercice 2008 ont nécessité l'ouverture de nouvelles affectations pour 8,76 millions d'euros). Ces écritures ont été rendues possibles en recourant aux crédits reportés et en utilisant les marges de manœuvre du programme.

Les **dépenses d'intervention** inscrites sur cette action correspondent à la prise en charge progressive par l'État de dépenses de la collectivité départementale de Mayotte. Elles se sont élevées après retraitement en AE comme en CP à 0,77 million d'euros pour une prévision de 0,43 million, les intégrations d'agents de Mayotte ayant été plus importantes qu'elles n'avaient été estimées.

Il est précisé que le coût moyen de l'heure de contrôle d'initiative en 2008 s'élève à 49,50 euros contre 53 euros en 2007.

## 2.– Action 02 : *Lutte contre la grande fraude douanière*

- Les effectifs et les dépenses de personnel

1 938 ETPT ont participé à la lutte contre la grande fraude douanière en 2008, soit avec 82 unités de moins que prévu par réduction des catégories A et B. On rappellera que ces ETPT constituent au niveau national le personnel de la direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service national de la douane judiciaire (SNDJ). Au niveau déconcentré, les agents de cette action se retrouvent au sein des services régionaux d'enquête (SRE) et des pôles d'orientation des contrôles (POC).

Les **dépenses de personnel** se sont élevées à 128,95 millions d'euros et ont été légèrement supérieures aux montants prévus (0,7 million d'euros).

- Les autres dépenses

Les **dépenses de fonctionnement** retraitées de cette action ont été plus élevées que les prévisions. L'écart est de 3,14 millions d'euros en AE et de 4,23 millions d'euros en CP. **Ces écarts ne sont pas justifiés.** Comme pour l'action précédente le poste le plus onéreux concerne les dépenses liées aux missions opérationnelles (9,01 millions en AE et 8,14 en CP).

Les **dépenses d'investissement** réalisées au sein de cette action se sont élevées à 1,23 million d'euros en AE et 1,42 million d'euros en CP. Il s'agit d'immobilisations corporelles relatives à des travaux immobiliers, au parc automobile ainsi qu'à l'armement et aux équipements de détection. Elles affichent des écarts de l'ordre du million d'euros avec des prévisions largement sous-estimées à 0,3 million d'euros.

Il est indiqué que le coût moyen d'une journée d'enquête en 2008 s'élève à 385 euros contre 356 euros en 2007. Cette augmentation est imputable à un affinement du calcul de ce coût moyen.

## 3.– Action 03 : *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen*

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Les ETPT de l'action 03 sont inférieurs de 30 unités par rapport aux prévisions pour se fixer à 2 133 ETPT. La catégorie B est la seule à enregistrer une augmentation de ces effectifs (+3,9%). Les **dépenses de personnel** associées sont à quelques milliers d'euros près conformes aux prévisions (120,68 millions d'euros).

Les agents de cette action travaillent au sein de dispositifs de coopération, en particulier avec la police aux frontières (PAF) et dans le cadre de l'action de l'État en mer (AEM).

- Les autres dépenses

Les **dépenses de fonctionnement** retraitées atteignent des montants bien supérieurs aux prévisions pour 2008 (25,6 millions d'euros en AE et 25,59 millions en CP).

Les **écarts** en AE (11,6 millions d'euros) et en CP (10,8 millions) sont justifiés. Il semble que cette action ait profité d'une recette de fonds de concours et attribution de produits supérieure aux provisions pour financer des surcoûts importants liés à **l'augmentation des prix de carburants** (pour les flottes navale et aérienne) et assurer la maintenance d'équipements vieillissants (avions et vedettes).

Par contre, **les dépenses d'investissement sont inférieures aux prévisions en particulier en CP**. Les AE d'immobilisations corporelles se sont élevées à 3,66 millions d'euros alors que les CP ont atteint 2,9 millions d'euros. L'écart sur les crédits de paiement (d'environ 5 millions d'euros) serait expliqué par le retard pris dans l'acquisition de deux vedettes et surtout par le transfert de 2,5 millions d'euros au profit de la direction générale de l'Armement (DGA) qui a acquis pour le compte des douanes cinq hélicoptères bi-turbines.

Les contrôles exercés pour le compte d'autres administrations et dans le cadre de missions dites contraintes ont représenté 801 820 heures opérationnelles.

## C.- LE PÔLE FLUIDITÉ DES ÉCHANGES

### MONTANT DES AE ET CP CONSOMMÉS ET RETRAITÉS EN 2008 POUR LA FINALITÉ LIÉE À LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES

(en milliers d'euros)

		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total dépenses	ETPT
<b>Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement</b> (nouveau)	AE	215 695	21 649	4 197	633	242 174	3 762
	CP	215 695	22 968	4 340	633	243 636	
<b>Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale</b> (nouveau)	AE	81 251	9 145	155	331	90 882	1 938
	CP	81 251	9 359	1 975	330	92 915	
<b>Total</b>	AE	<b>296 946</b>	<b>30 794</b>	<b>4 352</b>	<b>964</b>	<b>333 056</b>	<b>5 700</b>

4.– Action 04 : *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement*

- Les effectifs et dépenses de personnel

Cette action a sollicité 3 762 ETPT en 2008 pour une prévision de 3 859 (-97 ETPT). Toutes proportions gardées, les effectifs des catégories A+ et C ont enregistré une augmentation de leurs unités.

Cette action est normalement bénéficiaire des efforts de modernisation et d'amélioration du réseau de dédouanement et profite du déploiement du programme informatique Delt@ qui permet à la fois la dématérialisation des opérations de dédouanement et modifie les méthodes de contrôle de la régularité des transactions. Des gains de productivité y sont attendus. Mais la nouveauté du programme ne permet pas de comparer l'évolution des effectifs de cette action.

Les **dépenses de personnel** de cette action se sont élevées à 215,69 millions d'euros en retrait de presque 4 millions d'euros aux prévisions.

- Les autres dépenses

Les **dépenses AE de fonctionnement** retraitées sont conformes aux prévisions (21,65 millions d'euros), alors que les CP consommés sont légèrement supérieurs aux prévisions (22,96 millions pour 21 millions d'euros). Les deux postes les plus importants sont liés au plateau technique de base (loyers, fluides, nettoyage : 11,32 millions d'euros) et aux missions opérationnelles (un peu moins de 8 millions d'euros en AE comme en CP). On notera des dépenses de fonctionnement informatique de l'ordre de 2 millions d'euros.

Le montant des **immobilisations corporelles** est insignifiant (17 862 euros) contrairement aux **immobilisations incorporelles** qui atteignent 3,89 millions en AE et 4,89 en CP. Ces AE comme ces CP consommés sont inférieurs d'un peu plus de 1 million d'euros aux prévisions qui n'avaient pas été détaillées dans le PAP 2008. Ces montants ont « finalement » été destinés au financement du programme informatique Delt@ sur lequel le Rapporteur spécial regrette de ne pas avoir plus d'information.

Comme sur l'action 01, les **dépenses d'intervention** sur cette action correspondent à la prise en charge progressive par l'État de dépenses de la collectivité départementale de Mayotte. Elles se sont élevées après retraitement en AE comme en CP à 0,63 million d'euros pour une prévision de 0,33 million, les intégrations d'agents de Mayotte ayant été plus importantes qu'elles n'avaient été estimées.

5.– Action 05 : *Encadrement des filières soumises à régulation fiscale*

**L'ensemble de cette action réalise une économie sur prévisions de 31,3 millions en AE et 35 millions d'euros en CP toutes dépenses confondues.**

- Les effectifs et dépenses de personnel

Cette action a enregistré une réduction de plus d'une centaine d'ETPT (-121), pour limiter ses effectifs 2008 à 1 448 ETPT. Cette réduction affecte toutes les catégories de personnel à l'exception de la catégorie A+. Ses **dépenses de personnel** diminuent donc pour se clôturer à 81,250 millions d'euros réalisant ainsi une économie de 6,7 millions d'euros.

Ses équipes travaillent en collaboration avec les ministères de l'agriculture et de l'écologie afin de garantir l'application des réglementations fiscales et économiques. Cette mission est assurée par les centres de viticulture et au sein des bureaux de douane.

- Les autres dépenses

Les **dépenses de fonctionnement** retraitées pour l'action 05 s'élèvent en AE comme en CP respectivement à 9,14 millions et 9,36 millions d'euros, pour une prévision respective de 7,16 et 7,68 millions d'euros. **Sa consommation de titre 3 a donc été supérieure aux prévisions. Ces écarts ne sont pas justifiés** mais il semble, en réexaminant les données du PAP 2008, qu'ils proviennent des notamment des postes « plateau technique » (loyers, fluides, nettoyage, etc.) pour environ 1,3 million d'euros.

Les AE relatifs aux **investissements informatiques** de cette action sont très modestes (155 000 euros) mais les CP atteignent, presque contre toute attente, 1,97 million d'euros. Ces sommes financent le développement du programme informatique Gamm@<sup>(1)</sup> dont le déploiement est prévu pour le printemps 2009 ainsi qu'un traitement automatisé « Pablo »<sup>(2)</sup>.

**Les dépenses d'intervention n'ont pas atteint les prévisions et libèrent 19 millions en AE et 20 millions d'euros en CP.** Ces sommes ont été partiellement annulées par décret. En effet, la baisse de leur chiffre d'affaires ayant été moins importante que prévue, les aides prévues dans le cadre du contrat d'avenir des buralistes se sont limitées à 155,1 millions d'euros pour une prévision de 169 millions. Les aides visant à la sécurisation des débits de tabac ont également été moins importantes que prévues (9,7 millions d'euros pour 17,5 millions d'euros).

---

(1) Gamm@: *Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises.*

(2) Pablo : *traitement automatisé des bordereaux de vente à l'exportation.*

## D.– LE SOUTIEN DES SERVICES OPÉRATIONNELS : UNE SOUPAPE BUDGÉTAIRE

Le Rapporteur spécial observe que l'action *Soutien* du programme 302 ne « consomme » que 23,85 % des autorisations d'engagement, signe d'une répartition des dépenses mieux maîtrisée que celles de l'action *Soutien* du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

- Les effectifs et les dépenses de personnel

3 326 ETPT ont assuré en 2008 des fonctions transversales qui participent indirectement à la mise en œuvre de l'ensemble des actions. Il s'agit des fonctions d'état-major et de pilotage transverse des services, de la gestion des ressources humaines et de la gestion des moyens matériels et de la logistique. À cinq unités près, ce nombre d'ETPT est conforme aux prévisions, mais les **dépenses de personnel** sont toutefois supérieures de 4,42 millions d'euros. Elles s'établissent à 208,09 millions d'euros en fin d'exercice.

- Les autres dépenses

### DÉPENSES RETRAITÉES HORS TITRE 2 DE L'ACTION *SOUTIEN DES SERVICES OPÉRATIONNELS*

(en milliers d'euros)

	Titre 3		Titre 5		Total retraité	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Autorisations d'engagement	61 323	59 304	17 249	9 130	<b>78 572</b>	<b>68 434</b>
Crédits de paiement	59 723	60 891	7 864	9 990	<b>67 587</b>	<b>70 881</b>

- Les **dépenses de fonctionnement** de l'action *Soutien* s'établissent à 59 millions d'euros en AE et 60,89 en CP, soit respectivement un différentiel de – 2 millions et de + 1,17 million d'euros.

Ces dépenses se répartissent de la manière suivante :

- 17,05 millions d'euros en AE et CP pour le plateau technique ;
- 4,63 millions en AE et 5,95 millions d'euros en CP liées à l'agent lui-même ;
- 37,62 millions en AE et 37,89 millions d'euros en CP pour les dépenses relatives aux missions opérationnelles dont 11,95 millions pour le financement du fonctionnement informatique, dont des frais de réseaux, qui atteignent 4 millions d'euros.

• **Les dépenses d'investissement présentent des écarts importants entre les prévisions et l'exécution.**

Les AE estimés à 17,27 millions d'euros n'ont été consommées qu'à hauteur de 9,13 millions. En effet les difficultés rencontrées sur les outils comptables NDL et ACCORD ont obligé les gestionnaires du programme 302 à affecter une partie des sommes prévues pour l'action 06 sur les crédits d'investissement de l'action 01. S'ils disposaient d'une marge de manœuvre sur l'action *Soutien*, **l'incidence sur des projets repoussés ultérieurement n'est pas connue.**

Les **dépenses d'investissement** sont essentiellement des immobilisations corporelles. Elles concernent des dépenses immobilières pour 3,93 millions d'euros et des dépenses liées au renouvellement du parc automobile (700 000 euros).

Des **dépenses informatiques** (applications de gestion et amélioration de l'environnement informatique) sont comptabilisées pour 4,77 millions d'euros. Elles sont constituées à parts à peu près égales d'immobilisations corporelles et incorporelles.

Les **dépenses d'intervention** relative à la subvention destinée à la collectivité départementale de Mayotte initialement saisies sur cette action ont été retraitées et affectées sur les actions 01 et 04 dont elles relèvent (cf. supra).

\*

\* \*

## ANNEXE

Chiffres clés de l'activité de la DGDDI 2008  
(extraits du Rapport d'activité de la DGDDI 2008 dans le cadre du programme 302)

Données DGDDI 2008 :

18 626 agents (36 % de femmes)
250 bureaux de douane
270 unités de surveillance, terrestres et aéronavales

<b>Contrebande de stupéfiants :</b>			
Cannabis	56,7 t	+ 54,9%	Trafic routier
Cocaïne	4,458 t	+ 6,1%	Vecteur maritime
Héroïne	0,54 t	+ 57,1%	Trafic routier
Khat	3,27	+ 6,2%	Trafic routier
Ecstasy	147 739 doses	- 87,2%	Trafic routier
Amphétamines	111,7 kg	- 57,7%	Trafic routier
Produits précurseurs	> 500 kg		Trafic routier, transbordement aérien et maritime

<b>Contrebande de cigarettes et tabac</b>		
12 920 infractions	249,7 tonnes (soit + 18,3 %)	Valeur estimée 59 millions d'euros

<b>Lutte contre les pollutions maritimes</b>	
203 pollutions maritimes	56 % des observations nationales

<b>Protection des espèces menacées</b>		
691 constatations (+ 8 %)	Contrôle des voyageurs aux aéroports	Saisies de 9 273 spécimens animaux
Saisies de 9 273 spécimens animaux dont		
690 animaux vivants	Dont 201 oiseaux, 488 reptiles et 1 singe	
192 animaux naturalisés		
665 pièces d'ivoire brut ou travaillé		
2 143 coquillages et coraux		Dont une partie par envois postaux
4 629 articles et produits divers	Dont Orchidées, peaux	
Autres :	Dont Bois protégés, caviar etc.	

<b>Protection du patrimoine culturel</b>		
54 affaires (+ 74,2%)	2 270 articles (éléments architecturaux, icônes, arts premiers, pièces paléontologiques et archéologiques, livres et manuscrits ;	Estimation 13,8 millions d'euros

<b>Contrefaçon (hors cigarettes et tabac)</b>			
6,5 millions d'articles	(+ 41,3%)	16 280 infractions	Estimation : 467 millions d'euros
Origine connue (50 %)	73,5 %	Asie dont 70 % Chine	
	16,8 %	Continent africain	
	9,1 %	Union européenne	
Tendances		Produits textiles	1,146 million d'articles
		Chaussures	708 245 paires
		Articles commémoratifs Euro 2008 et Jeux Olympiques	Environ 87 000 articles
		Produits de parfumerie	463 012 articles
		Médicaments	881 205 articles
1 035 demandes d'intervention de sociétés		Procédure de retenue	

<b>Respect des normes de sécurité</b>		
261 prélèvements	Relatifs à 1,9 million d'articles	32 % de produits conformes 17 % défaut de marquage 9 % défauts techniques intermédiaires 42 % dangerosité

<b>Fraudes des procédures fiscales et douanières (fraudes commerciales)</b>			
26 752 constatations			
Produits industriels et agricoles dont :		227,2 M€	
Produits industriels :	22 406 infractions		92 % du montant des droits fraudés
Produits agricoles :	4 231 infractions		
Constatations activités polluantes :	TGAP	17,35 M€	+ 2,3 %
Constatations produits pétroliers :	TIPP	18,56 M€	+ 89 %
Constatations TVA :	TVA	227,3 M€	+ 18 %
Autres constatations :	Aides FEAGA	7,78 M€	+ 165,5 %
	Ressources propres		
	Secteur vente de tabac et jeux et spectacles		

<b>Transfert de capitaux</b>		
1 453 manquements à l'obligation déclarative de sommes titres ou valeurs	98,79 m€	+ 23% par rapport à 2007 (41,1 % des sommes à l'importation)

<b>Cyberdouane</b> (Cyberdélinquance)	623 000 articles de contrefaçon	Vecteur postal et fret express
<b>Service national de la douane judiciaire (SNDJ) 2008</b>	845 saisines du juge dont 499 nouvelles affaires	
	262 enquêtes préliminaires et 165 enquêtes en flagrance	
	74 commissions rogatoires internationales	

\*

\* \*



***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES  
PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ;  
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES  
ET FINANCIÈRES***

**Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT</i> .....	240
II.- LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</i> .....	242
A.- LES ACTIONS SECTORIELLES DU PROGRAMME .....	243
B.- L'ACTION <i>PRESTATIONS D'APPUI ET SUPPORT</i> .....	243

Les commentaires ci-après se limiteront à l'analyse des crédits, l'examen du dispositif de performance (objectifs et indicateurs) ayant été effectué dans la contribution du Rapporteur spécial au rapport d'information déposé en juin 2009 par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez sur « *La performance dans le budget de l'État* ».

Les deux programmes entrant dans le champ de compétence du Rapporteur spécial seront examinés successivement.

### **I.- LE PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT**

Le rapport annuel de performances (RAP) de l'année 2008 présente une consommation des crédits de paiement (CP) pour le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de 245,3 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 279,8 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 158,3 millions d'euros dans le RAP pour 2007. Il s'agit donc d'une forte augmentation d'une année sur l'autre, qui s'explique notamment par l'ampleur des activités d'accompagnement des réformes administratives menées par la DGME.

En autorisations de paiement (AP), la consommation s'élève à 218,6 millions d'euros en 2008, contre une prévision de 444,7 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 281,4 millions d'euros en 2007. La forte sous-consommation s'explique par des modifications techniques d'imputations de dépenses et par les aléas de la gestion pluriannuelle des deux grands projets transversaux Chorus et SI Paye (système d'information sur la paye)<sup>(1)</sup>.

La restitution des comptes de l'action *Modernisation de l'État*, qui regroupe les activités de la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), est fautive en raison d'une mauvaise imputation de dépenses relatives à l'Opérateur national de paye (ONP) explicitée dans le commentaire figurant dans le RAP.

Les crédits de fonctionnement relatifs à la révision générale des politiques publiques (RGPP) se sont élevés à 13,7 millions d'euros en CP et 4 millions d'euros en AE. Il faut y ajouter les crédits relatifs à l'aide prodiguée aux ministères pour leur transformation (12,8 millions d'euros en CP et 16,9 millions d'euros en AE). Les prestations de conception d'outils média et d'organisation d'événement (notamment les sites Internet <http://modernisation.gouv.fr> et <http://rgpp.modernisation.gouv.fr>) ont représenté des dépenses de 2,8 millions d'euros en CP et 2,2 millions d'euros en AE. La DGME a également contribué à l'activité de conseil à la modernisation de la gestion publique (2,2 millions d'euros en CP et 2,5 millions d'euros en CP et 2,5 millions d'euros en AE), activité reprise depuis par la direction du Budget.

---

(1) Voir infra.

Les dépenses afférant à la nouvelle version de l'annuaire inter-administration « MAIA » s'élèvent à 2,8 millions d'euros en CP et 1,2 million d'euros en AE. Cet instrument de transparence de l'administration française, vis-à-vis des usagers et du Parlement, gagnerait à être mieux actualisé dans les informations qu'il diffuse.

L'action *Systèmes d'information financière de l'État* recouvre les dépenses engagées par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) pour la construction du progiciel Chorus, appelé à tenir la comptabilité de l'État. La reclassification (consommation « restituée » et consommation « révisée ») des dépenses *ex post* entre les classes 2 et 6 du plan comptable de l'État rend les restitutions du RAP très difficiles à interpréter. On constate des différences de plusieurs dizaines de millions d'euros, à la hausse ou à la baisse, entre les prévisions et les consommations. Le RAP explique qu'il est impossible de connaître la nature exacte de la dépense avant la liquidation. Il ajoute que ces écarts sont également dus à la gestion pluriannuelle de gros marchés de prestation de service, dont l'engagement et la mise en paiement peuvent être reportés d'un exercice budgétaire sur un autre en fonction de l'avancement des projets.

Le Rapporteur spécial en conclut que seul le tableau présentant l'ensemble des dépenses (consommées et prévisionnelles) du projet Chorus donne un sens. Ce tableau, présenté en page 116 du RAP, indique un coût global de 556,2 millions d'euros pour les années 2006-2012. Ce coût prévisionnel initial était estimé à 551,6 millions d'euros dans le projet annuel de performances du programme pour 2009. Le Rapporteur spécial rappelle que la Cour des comptes, dans l'enquête qu'elle avait remise à la commission des Finances en octobre dernier, avait indiqué que ce coût ne comprenait ni les dépenses de fonctionnement de l'AIFE sur la période (environ 78 millions d'euros), ni les dépenses qui devraient être engagées par les ministères pour adapter leurs applications ministérielles à Chorus (estimées à 80 millions d'euros)<sup>(1)</sup>.

Il résulte d'une réponse du responsable de programme au Rapporteur spécial que les dépenses du projet Chorus, y compris les dépenses de fonctionnement de l'AIFE affectées au projet Chorus, sont les suivantes :

---

(1) On se reportera utilement :

- au rapport d'information (n° 1378) déposé le 13 janvier 2009 par la mission d'information de la commission des Finances sur la mise en oeuvre de la LOLF (rapporteurs MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard) et intitulé « Le système d'information financière de l'État : une condition de réussite de la LOLF, toujours en attente »,
- ainsi qu'au rapport d'information en préparation de la même Mission sur ce sujet, et qui devrait être déposé en juillet prochain.

**COÛT DU PROJET CHORUS (2006-2012)**

(en millions d'euros)

	2006 et avant	2007	2008	2009	2010	2011	2012 et après	TOTAL
<b>AE (RAP 2008)</b>	38,36	201,95	202,51	22,31	23,13	67,90		<b>556,16</b>
<b>CP (RAP 2008)</b>	7,78	41,11	85,51	136,00	138,32	70,28	77,16	<b>556,16</b>
<b>Dépenses de fonctionnement de l'AIFE sur Chorus</b>	4,40	6,14	7,09	8,31	8,31	15,65		<b>49,90</b>
<b>TOTAL des deux dernières lignes</b>	<b>12,18</b>	<b>47,25</b>	<b>92,60</b>	<b>144,31</b>	<b>146,63</b>	<b>85,93</b>	<b>77,16</b>	<b>606,06</b>

Source : ministère du Budget

L'action *Systèmes d'information et production de la paye* contient les dépenses de l'ONP pour la construction du SI Paye et le noyau commun de des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH). La consommation a été très en deçà de la prévision en raison de retards dans la passation des marchés.

L'effectif global du programme s'établit à 740 ETPT pour un plafond fixé à 830. L'écart entre la réalisation et les prévisions de LFI 2008 s'élève à - 90 ETPT et s'explique notamment par :

- la difficulté de recruter des cadres informatiques de haut niveau sous le statut d'agent titulaire ;
- le nombre important de départs n'ayant pas été anticipés ainsi qu'un décalage dans les recrutements ;
- les délais de recrutement résultant des besoins spécifiques de l'ONP et de l'ajustement des besoins en personnels lié à la révision du calendrier du marché SI paye.

**II.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

Le RAP de l'année 2008 présente une consommation des crédits de paiement (CP) pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de 862 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 872,1 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 735,8 millions d'euros dans le RAP pour 2007.

En autorisations de paiement (AP), la consommation s'élève à 939,9 millions d'euros en 2008, contre une prévision de 1 007,3 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 766,5 millions d'euros en 2007.

Tant en AE qu'en CP, le programme de soutien des ministères du Budget et de l'Économie voient leurs dépenses fortement augmenter entre 2007 et 2008, principalement sur les crédits immobiliers de fonctionnement <sup>(1)</sup>.

L'effectif global du programme s'établit à 5 311 ETPT pour un plafond fixé à 5 405. L'écart de 94 ETPT représente seulement 2 % des effectifs. L'augmentation des taux de cotisation sur le compte d'affectation spécial *Pensions* entraîne une évolution des dépenses de 17 % entre 2007 et 2008 (+ 11,1 millions d'euros).

#### A.— LES ACTIONS SECTORIELLES DU PROGRAMME

L'action *État-major, médiation et politiques transversales* regroupe des dépenses de nature très diverse comme les « *actions innovantes* » (divers crédits informatiques, outil de suivi des consommations de fluides par l'Agence centrale des achats, étude amiante, pour un total de 9,1 millions d'euros en CP) ou les crédits relatifs à l'action sociale, hygiène et sécurité (124,1 millions d'euros en CP).

L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* comporte les crédits de personnel des corps de contrôle des ministères du Budget et de l'Économie. Les subventions de 20 000 euros à l'Institut Paul Delouvrier et de 15 000 euros à la Société française d'évaluation (SFE) ont été financées dans le cadre d'un crédit supplémentaire attribué au programme au titre de la réserve parlementaire, suite à l'adoption d'un amendement.

L'action *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi* contient les crédits du service de communication (SIRCOM). Les principales campagnes de communication ont été « *Entrepreneuriat* », « *Agir pour nos entreprises c'est agir pour l'emploi* », « *Modernisation de fonction publique* », « *Promouvoir l'emploi des seniors* », « *Loi de modernisation de l'économie* », « *Loi TEPA* ». Il est dommage que le RAP ne présente pas l'ensemble des crédits de communication des deux ministères du Budget et de l'Économie, certaines directions ayant leur propre cellule de communication.

L'action *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique* comporte les crédits de la direction des Affaires juridiques. La consommation des dépenses de contentieux s'est avérée très inférieure à la prévision en raison de la difficulté de prévoir les condamnations de l'État devant les tribunaux.

#### B.— L'ACTION PRESTATIONS D'APPUI ET SUPPORT

L'action *Prestations d'appui et support* regroupe les crédits informatiques, immobiliers, logistiques et divers. La consommation 2008 (454,6 millions d'euros en CP) a dépassé la prévision (439,5 millions d'euros en CP) et est très nettement

---

(1) Voir infra.

supérieure à la consommation 2007 (342,5 millions d'euros en CP). La raison principale en est l'augmentation des dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier des services centraux. Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette **évolution des dépenses immobilières** et souhaitera procéder, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, à une étude approfondie de ces crédits dans une perspective pluriannuelle.

**DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LIÉES  
À L'IMMOBILIER DES SERVICES CENTRAUX**  
(Ministère du Budget et de l'Économie)

*(en millions d'euros)*

Consommations	CP	AE
<b>2007</b>	123,5	128,8
<b>2008</b>	175,8	222,4
<b>Écart</b>	52,3	93,6

*Source : rapport annuel de performances*

En 2008 les **écarts constatés entre la prévision et la réalisation** sur les dépenses de fonctionnement en matière d'immobilier sont les suivants.

Le RAP indique pour les CP un écart de + 14,2 millions d'euros entre la réalisation des dépenses (175,8 millions d'euros) et les prévisions (161,6 millions d'euros). Cette différence peut se décomposer de la manière suivante :

- dépenses locatives : augmentation des loyers suite à leur revalorisation annuelle sur la base de l'indice du coût de la construction et prise en charge de certains loyers à terme à échoir du premier trimestre 2009 : + 6,1 millions d'euros ;

- achat de matériels techniques : + 0,3 million d'euros ;

- prise en charge de dépenses effectuées au titre de directions ou d'entités relevant du MEEDDAT dont les crédits ont fait l'objet de transfert en gestion : + 0,7 million d'euros au titre de marchés de maintenance et + 1,3 million d'euros au titre de loyers budgétaires ;

- moindre dépense que la prévision au titre des fluides : – 1,4 million d'euros ;

- réalisation de dépenses en fonctionnement (titre 3) sur des crédits inscrits en titre 5 : + 7,2 millions d'euros, pour des opérations liées à la conception modulable de Bercy (réimplantation de la DGFIP par exemple), à l'aménagement des locaux de l'Opérateur national de paye (ONP), pour 2,3 millions d'euros et à certains travaux ne faisant pas l'objet d'une immobilisation pour 4,9 millions d'euros.

En outre plusieurs **changements d'imputation** intervenus en 2008 entre prévision et réalisation respectivement sur les titres 3 (classe 6 du plan comptable de l'État) et 5 (classe 2) résultent d'une différence de logique entre la préparation budgétaire d'une part et l'exécution comptable de l'autre.

En effet, dans le cadre de la préparation et de la programmation budgétaire telle qu'elle est retracée dans le PAP, les travaux d'investissements très souvent pluriannuels sont inscrits en titre 5, dans une logique d'exécution sur plusieurs années à partir d'AE affectées à une opération (une rénovation d'un bâtiment par exemple), consommées au fil du lancement des marchés, et susceptibles de faire l'objet de report « quasi automatique ». En revanche dans le cadre de l'exécution comptable telle qu'elle est retracée dans le RAP, les dépenses sont enregistrées dans le respect des règles d'imputation comptable et d'immobilisation en titre 3 ou en titre 5, selon qu'elles répondent ou non au principe d'augmentation de la valeur du bâtiment.

Il en ressort que nombre de commandes qui s'inscrivaient dans le cadre d'une opération budgétée en titre 5 en AE dans le PAP 2008, sont exécutées comme des dépenses de titre 3. Cela est « masqué » par la diminution globale des AE consommées sur le titre 3 en 2008 (des renégociations de bail se sont faites dans de meilleures conditions que celles prévues). En revanche, en CP, tout en étant en retrait par rapport à la prévision, une majorité de crédits a bien été exécutée en titre 5 en 2008 (9,9 millions d'euros sur 12,8 millions d'euros).

Au-delà d'une intégration progressive par les services de la nouvelle nomenclature d'exécution des dépenses immobilières, il semble que ce soit donc la nature des opérations effectuées en 2008 qui a été modifiée, conduisant à une exécution comptable privilégiant pour les nouveaux engagements le titre 3.

L'exécution en 2008 est synthétisée dans le tableau suivant :

**RÉPARTITION ENTRE LES TITRES 3 ET 5  
DES CRÉDITS IMMOBILIERS DE FONCTIONNEMENT**  
(Ministère du Budget et de l'Économie)

*(en millions d'euros)*

	titre 3		titre 5		total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Prévision</b>	235,7	161,6	11,3	12,8	247,0	174,4
<b>Exécution</b>	222,4	175,8	1,7	9,9	224,1	185,7
<b>Différences</b>	- 13,3	14,2	- 9,6	- 2,9	- 22,9	11,3

Source : ministère du Budget

La création en 2009 du programme *Entretien des bâtiments de l'État* devrait limiter cet écart entre prévision et exécution sur le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* puisque ce nouveau programme a vocation à porter l'essentiel des opérations de titre 5.



***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES :  
FONCTION PUBLIQUE***

***PROVISIONS***

**Commentaire de M. Georges TRON, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : <i>FONCTION PUBLIQUE</i> .....	248
I.– <i>L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE</i> .....	248
II.– <i>LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES</i> .....	249
DEUXIÈME PARTIE : <i>PROVISIONS</i> .....	250
I.– <i>LE PROGRAMME 551 PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES</i> .....	250
II.– <i>LE PROGRAMME 552 DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> .....	252

## PREMIÈRE PARTIE : FONCTION PUBLIQUE

Les commentaires ci-après se limiteront à l'analyse des crédits, l'examen du dispositif de performance (objectifs et indicateurs) ayant été effectué dans la contribution du Rapporteur spécial au rapport d'information déposé en juin 2009 par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez sur « *La performance dans le budget de l'État* ».

Le RAP de l'année 2008 présente une consommation des crédits de paiement (CP) pour le programme *Fonction publique* de 213,7 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 232,3 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 179,3 millions d'euros dans le RAP pour 2007.

En autorisations de paiement (AP), la consommation s'élève à 206,8 millions d'euros en 2008, contre une prévision de 225,3 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 198,6 millions d'euros en 2007.

Rappelons que les effectifs de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) étaient imputés en 2008 sur le programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Ils sont imputés en 2009 sur le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) indique que les dépenses de personnel et de fonctionnement de la DGAFP ont représenté près de 15 millions d'euros en 2008, sans préciser le nombre d'ETPT concernés. **Cette dispersion des crédits de la DGAFP, dénoncée plusieurs fois par le Rapporteur spécial, ne facilite pas la lisibilité des documents budgétaires.**

### I.- L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les crédits de l'action *Action sociale interministérielle* ont été consommés à hauteur de 134,6 millions d'euros en CP, en retrait par rapport à la prévision de 144,3 millions d'euros en CP. Ils ont fortement augmenté en 2008 (+ 27,6 millions d'euros) par rapport 2007 (107 millions d'euros en CP), illustrant la montée en puissance de l'action sociale interministérielle, impulsée par le ministre du Budget et le secrétaire d'État à la fonction publique.

Comme l'indique en détail le RAP, la relative sous-consommation des crédits d'action sociale interministérielle en 2008 résulte de la dynamique propre de chaque prestation (chèque vacances, chèque emploi service universel pour garde d'enfants, réservation de berceaux de crèches, aide ménagère à domicile, aide à l'installation des personnels de l'État, prêt mobilité, réservations de logement, restaurants inter-administration).

## II.- LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Les crédits de l'action *Formation des fonctionnaires* sont relativement stables et exécutés en conformité avec la prévision (consommation de 79,1 millions d'euros en CP en 2008).

Les subventions à l'ENA (31,3 millions d'euros) et aux IRA (39,1 millions d'euros) ont représenté des montants très légèrement en retrait par rapport aux prévisions.

Les effectifs rémunérés par l'ENA et les IRA n'ont pas saturé les plafonds d'emplois.

L'indicateur relatif au coût par élève de l'ENA n'est toujours pas construit en coût complet, ce qui fausse la significativité des résultats (stabilité de l'indicateur hors cotisations au compte d'affectation spéciale *Pensions*). L'ENA n'a toujours pas conclu de contrat d'objectif et de moyens avec le responsable de son programme de rattachement. **Le Rapporteur spécial a quelques fois la désagréable impression de se répéter année après année...** En comparaison, les IRA ont procédé à un calcul de coût complet par élève. Ils sont couverts par une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion formalisée depuis 2004 et le projet de contrat d'objectif et de performance pour la période 2009-2012 est en cours de finalisation au moment où le présent rapport est rédigé.

## DEUXIÈME PARTIE : PROVISIONS

### I.- PROGRAMME 551 PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, des crédits ont été inscrits pour 2008 sur la dotation 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques*, soit 150 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement destinés à financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures des fonctionnaires de l'État prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

Ce recours à la dotation 551 de la mission *Provisions* est justifié car il s'agit de dépenses qui au moment du vote de la loi de finances initiale ne pouvaient être réparties de façon fiable entre les programmes. Dans l'attente d'une répartition précise, le montant global de 150 millions d'euros avait été calculé en appliquant le taux de cotisation de 13,6 % au montant des heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique d'État en 2006 (soit 1 100 millions d'euros).

L'arrêté du 11 décembre 2008 portant répartition de crédits a annulé la somme de 146,3 millions d'euros inscrite sur la dotation 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques*, soit 97,5 % des crédits inscrits en loi de finances initiale et les a répartis comme suit.

#### CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2008 SUR LA DOTATION PROVISIONS RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

(en euros)

Mission bénéficiaire	Programme bénéficiaire	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l'État	Rayonnement culturel et scientifique	235 163	235 163
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Liens entre la Nation et son armée	20 412	20 412
Culture	Patrimoines	27 540	27 540
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense	19 435	19 435
Développement et régulation économique	Développement des entreprises et des services	2 330 664	2 330 664
Enseignement scolaire	Enseignement privé du premier et du second degré	40 812 329	40 812 329
	Enseignement scolaire public du premier degré	97 531 903	97 531 903
	Enseignement scolaire public du second degré	3 274 098	3 274 098
	Vie de l'élève	1 808 848	1 808 848
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile	200 000	200 000
<b>TOTAUX</b>		<b>146 260 392</b>	<b>146 260 392</b>

Le montant versé aux ministères, à partir de la dotation, au titre de la compensation des exonérations de charges sociales portant sur les heures supplémentaires est inférieur au coût global supporté par l'État employeur. Le surcoût a donc été financé de plusieurs façons :

– durant les quatre premiers mois de 2008, il a été déduit par les ministères de leurs versements au compte d'affectation spéciale *Pensions* ;

– par les crédits de titre 2 des ministères qui étaient suffisants ;

– par la moitié de la répartition de la provision inscrite sur la dotation 551 (arrêté du 11 décembre 2008).

L'autre moitié de la répartition opérée par l'arrêté de décembre 2008 a servi, selon le rapport annuel de performances, « à la couverture des besoins en crédits de titre 2 constatés en fin de gestion pour les missions *Enseignement scolaire* (70 millions d'euros) et *Immigration, asile et intégration* (200 000 euros) ».

**Le Rapporteur spécial déplore que le rapport annuel de performances ne donne aucune explication sur les raisons de l'insuffisance des crédits de titre 2 inscrits sur ces missions.**

Selon la note d'exécution budgétaire communiquée au Parlement par la Cour des comptes, ces dépassements de crédits s'expliquent par deux mesures générales :

– deux augmentations de la valeur du point d'indice en 2008, de 0,5 % au 1<sup>er</sup> mars et de 0,3 % au 1<sup>er</sup> octobre, d'un coût total de 400 millions d'euros en 2008, annoncées à l'issue des négociations salariales de février 2008 ;

– l'instauration d'une garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), d'un coût de 85 millions d'euros au dernier trimestre 2008), dont 46 millions d'euros à l'Éducation nationale, (cf. décrets n° 2008–539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat et n° 2008–964 du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte dans la retraite additionnelle de la fonction publique de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat). Ces mesures avaient été annoncées dès le 17 septembre 2007, soit la veille de l'adoption définitive de la loi de finances pour 2008.

Bien que non initialement prévu, le financement de ces deux mesures répond bien à l'objet de la dotation définie à l'article 7-1 de la LOLF : « *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.* »

## **II.- PROGRAMME 552 DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES**

En loi de finances initiale, les crédits inscrits sur la dotation 552 s'élevaient à 75 millions d'euros. En 2008, quatre mouvements réglementaires ont été effectués sur cette dotation pour un montant total de 11,46 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,96 millions d'euros en crédits de paiement. Ils ont notamment visé à indemniser des collectivités locales de dégâts provoqués par des intempéries grâce :

– au versement d'une avance de 4 millions d'euros à des collectivités de la Drôme, de l'Ardèche, des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes à la suite d'intempéries survenues en 2008 ;

– au financement à hauteur de 7,5 millions d'euros de crédits de paiement, des indemnisations au titre de précédentes calamités antérieures.

Les crédits ont été annulés à hauteur de 52 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008.

## ***IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION***

### **Commentaire de Mme Béatrice PAVY, Rapporteur spécial**

---

	Pages
INTRODUCTION .....	254
I.– L'ACHÈVEMENT D'UN PREMIER CYCLE BUDGÉTAIRE POUR LA MISSION <i>IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION</i> .....	254
A.– LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUMISE À UNE HAUSSE IMPRÉVUE DE LA DEMANDE D'ASILE .....	254
1.– L'action n° 1 <i>Circulation des étrangers</i> : une consommation de crédits difficile à évaluer .....	256
2.– L'action n° 2 <i>Garantie de l'exercice du droit d'asile</i> : une sur-consommation imputable à la croissance de la demande d'asile .....	256
B.– LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS EN GESTION DU FAIT DES REPORTS AU BÉNÉFICE DE LA POLITIQUE DE L'ASILE .....	257
1.– L'action n° 11 <i>Accueil des étrangers primo-arrivants</i> : une surestimation initiale des besoins de l'ANAEM .....	259
2.– L'action n° 13 <i>Aide au retour et à la réinsertion</i> : une consommation nulle pour une action devenue sans objet en 2008 .....	259
II.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS .....	260
A.– LE PROGRAMME <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE PERFORMANCE PERTURBÉE PAR L'AUGMENTATION DE LA DEMANDE D'ASILE .....	260
B.– LE PROGRAMME <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : DES OBJECTIFS TROP AMBITIEUX ? .....	262

## INTRODUCTION

Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS) <sup>(1)</sup> a été créé au lendemain de l'élection présidentielle de 2007. Première création d'un ministère de plein exercice depuis celle du ministère de l'Environnement en 1971, la constitution d'une administration centrale autonome, dotée d'un budget propre, est intervenue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

À l'occasion de la présente loi de règlement, la mission *Immigration, asile et intégration* clôt son premier exercice budgétaire.

### I.- L'ACHÈVEMENT D'UN PREMIER CYCLE BUDGÉTAIRE POUR LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION*

#### A.- LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUMISE À UNE HAUSSE IMPRÉVUE DE LA DEMANDE D'ASILE

Le total des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ouverts montre que, doté de 460 millions d'euros en AE, et 441 millions d'euros en CP le programme 303 *Immigration et asile* concentre près des trois quarts des crédits de la mission (environ 75 % en AE et 73 % en CP).

Le taux de consommation des AE – soit le total des AE consommées reporté au total des AE ouvertes – atteint 99 %, ce qui est très satisfaisant. On note un écart significatif de près de 9 % (+ 8,9 %) entre le total des AE prévues en loi de finances initiale hors fonds de concours et attribution de produits (418,17 millions d'euros), et le total des AE consommées (455,74 millions d'euros).

Approchant les 98 % (97,9 %), le taux de consommation des CP est également élevé. À l'image des AE, les CP consommés (441,68 millions d'euros) sont supérieurs au total inscrit en LFI (409,47 millions d'euros), présentant un écart d'environ 8 % (+ 7,8 %).

---

(1) Initialement baptisé ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> <b>Consommation</b>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2007	2008	2007	2008
<b>Programme 303</b>	418 066 404	421 710 159 <b>455 740 831</b>	414 888 831	413 010 159 <b>441 681 058</b>
Circulation des étrangers	148 500	148 500 <b>778</b>	148 500	148 500 <b>478</b>
Garantie de l'exercice du droit d'asile	320 650 055	303 404 624 <b>340 333 005</b>	319 465 810	303 404 624 <b>340 090 783</b>
Police des étrangers	76 751 505	80 340 521 <b>75 737 828</b>	76 738 177	79 040 521 <b>73 573 535</b>
Soutien au programme « Immigration et asile »	20 516 344	37 816 514 <b>39 669 220</b>	18 516 344	30 416 614 <b>28 016 262</b>

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : RAP 2008

**La croissance forte de la demande d'asile (+ 19,7 %), notamment à partir du troisième trimestre 2008, permet pour partie de comprendre les écarts constatés entre les crédits LFI 2008 et les crédits ouverts.** De fait, cette augmentation, facteur exogène largement imprévisible, a conduit à des mouvements de crédits significatifs en gestion.

Ainsi, afin de pallier les dotations initiales insuffisantes du programme 303, des ouvertures de crédits ont été opérées, gagées par des annulations sur le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*. Au total, 36 millions d'euros de crédits auront été ouverts afin d'assurer la prise en charge des demandeurs d'asile : 12 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence, et 24 millions d'euros pour le financement de l'allocation temporaire d'attente <sup>(1)</sup> (ATA). Par ailleurs, les mesures de régulation budgétaire intervenues en début d'exercice ont été levées dès le mois de juin, pour un montant de 15,88 millions d'euros en AE et 21,67 millions d'euros en CP, ce qui aura également permis de faire face à la croissance de la demande d'asile.

Le Rapporteur spécial tient également à souligner le problème qu'a représenté l'importante sous-budgétisation initiale concernant les crédits de titre 2. **Il semble en effet que le ministère ait largement sous-évalué ses besoins en termes de personnel et les coûts afférents.** Le rapport annuel de performances (RAP) indique que « *l'écart important intervient sur la catégorie A+ en raison de*

(1) L'ATA a été créée par la loi de finances pour 2006. Elle est versée pendant toute la durée d'instruction de leur demande aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour.

la prise en compte d'un coût unique pour les A et A+ lors de l'élaboration du PLF 2008 ». De fait, le coût moyen réel d'un agent de catégorie A+ s'est « révélé » supérieur de plus de 94 % au coût inscrit au PLF. Nul doute qu'une telle erreur aurait pu être facilement évitée... Notons que l'analyse est également vraie, à un degré moindre, pour les catégories B et C, dont le coût réel s'est avéré respectivement supérieur de 19,4 % et 21 % aux estimations. Au total, une telle sous-évaluation aura nécessité des ouvertures de crédits en gestion à hauteur de 1,258 million d'euros environ.

#### COÛT MOYEN INDICIAIRE ET INDEMNITAIRE PAR CATÉGORIE D'EMPLOIS

(en euros)

Catégorie d'emplois	Coût moyen inscrit en PLF 2008	Coût moyen réel 2008
A+	60 000	116 627
A	60 000	60 950
B	32 000	38 238
C	28 000	31 576

Source : RAP 2008.

#### 1.– L'action n° 1 *Circulation des étrangers* : une consommation de crédits difficile à évaluer

La loi de finances pour 2008 avait procédé à l'inscription de 0,15 million d'euros en AE comme en CP au profit de l'action n°1. Le taux de consommation est quasi nul soit 0,5 % en AE et 0,3 % en CP (respectivement 778 et 478 euros).

Le RAP indique que « la consommation est limitée car elle n'inclut pas la convention de répartition des charges de fonctionnement signée le 22 février 2008 avec le ministère des Affaires étrangères et européennes », convention qui porte sur 0,32 million d'euros en AE comme en CP et qui a été imputée à l'action n° 4. En dépit de cette précision, le suivi des crédits de l'action n° 1 et notamment l'évaluation de leur taux de consommation effectif reste difficile.

#### 2.– L'action n° 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* : une sur-consommation imputable à la croissance de la demande d'asile

Globalement, les crédits consommés sont supérieurs de 12 % aux crédits initialement prévus en LFI, en AE comme en CP (340 millions d'euros environ, contre 303 millions d'euros).

Comme indiqué précédemment, une analyse plus fine montre que deux postes de dépenses ont particulièrement été revalorisés :

– l'hébergement des demandeurs d'asile : les crédits consommés (245,58 millions d'euros AE = CP) sont supérieurs de 8,6 % à la dotation en LFI (226,12 millions d'euros AE = CP). Notamment, les crédits relatifs aux dispositifs

d'hébergement d'urgence ont crû fortement, de plus de 50 %, avec 53,09 millions d'euros consommés pour 35,3 millions d'euros inscrits (AE = CP ; + 50,4 %) ;

– l'ATA : le montant inscrit en LFI était de 28,04 millions d'euros (AE = CP). La consommation finale s'établit à 47,47 millions d'euros, soit une augmentation de près 70 %.

Les délais de traitement des dossiers de demande d'asile par l'OFPRA <sup>(1)</sup> et la CNDA <sup>(2)</sup> ont un impact mécanique sur le nombre de demandeurs d'asile hébergés en CADA ou dans les structures d'accueil d'urgence, sur leur durée de séjour, sur le nombre de bénéficiaires de l'ATA, et partant, sur le montant global de celle-ci. Aussi, eu égard à la dégradation de ces délais de traitement (*infra*) et au stock encore important de dossiers à traiter <sup>(3)</sup>, **il paraît évident qu'un rebasage des crédits relatifs à la politique de l'asile s'avérera nécessaire dans le cadre du prochain projet de loi de finances.**

Rappelons que les crédits d'hébergement d'urgence souffrent, depuis plusieurs années, de sous-dotation chronique, bien que celle-ci ait tendance à diminuer.

#### MONTANT DES CRÉDITS RELATIFS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

(en millions d'euros)

Année	LFI	Exécution
2003	19,03	124,32
2004	27,99	143,77
2005	27,99	140,89
2006	44,50	103,72
2007	40,37	57,16
2008	35,30	53,09

Source : MIHNS et RAP 2008.

#### B.– LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE : UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS EN GESTION DU FAIT DES REPORTS AU BÉNÉFICE DE LA POLITIQUE DE L'ASILE

La croissance importante de la demande d'asile sur l'année 2008 a eu un impact direct sur le programme 303 qui est en partie dédié à cette politique. Elle a également eu des conséquences, de manière indirecte, sur le programme 104. En effet, comme indiqué précédemment, les ouvertures de crédits opérées au profit du programme 303 ont notamment été gagées par des annulations sur le programme 104.

(1) Office française de protection des réfugiés et apatrides.

(2) Cour nationale du droit d'asile.

(3) Au 31 décembre 2007, 23 000 affaires restaient en stock à la CNDA. Le stock était de 50 000 en 2003.

De fait, sur un total de 200,183 millions d'euros en AE = CP prévus en LFI, fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) compris, environ 143 millions d'euros en AE et 142 millions d'euros en CP ont été consacrés aux actions d'intégration et d'accès à la nationalité française.

Au total, les annulations, opérées par les décrets d'avance des 27 juin et 24 octobre 2008 ainsi que par la loi de finances rectificative du 27 décembre 2008, auront représenté un montant de 40,48 millions d'euros en AE et 41,92 millions d'euros en CP, soit 20 % des crédits ouverts en LFI, FDC et ADP compris. Les crédits ouverts ont finalement atteint 155,23 millions d'euros en AE et 153,85 millions d'euros en CP. Le taux de consommation s'élève alors à 92,3 % en AE et CP.

#### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2007	2008	2007	2008
<b>Consommation</b>				
<b>Programme 104</b>	200 187 434	200 183 170 <b>143 286 596</b>	200 130 007	200 183 170 <b>142 092 608</b>
Accueil des étrangers primo-arrivants	46 608 685	49 028 800 <b>9 538</b>	46 608 685	49 028 800 <b>9 538</b>
Intégration et lutte contre les discriminations	138 133 014	133 287 569 <b>124 350 659</b>	138 075 587	133 287 569 <b>124 326 757</b>
Aide au retour et à la réinsertion	904 286	3 000 000 <b>80 000</b>	904 286	3 000 000 <b>80 000</b>
Naturalisation et accès à la nationalité	1 468 000	1 473 000 <b>1 865 152</b>	1 468 000	1 473 000 <b>1 865 142</b>
Soutien du programme « Intégration et accès à la nationalité »	13 073 449	13 393 801 <b>16 981 427</b>	13 073 449	13 393 801 <b>15 811 351</b>

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : RAP 2008.

Les crédits non consommés s'élèvent à 11,94 millions d'euros en AE et 11,76 millions d'euros en CP et résultent principalement de disponibilités dégagées du fait :

– d'un versement de subvention à l'ACSÉ<sup>(1)</sup> moins élevée que le montant inscrit en LFI ;

– du non versement de la subvention à l'ANAEM<sup>(2)</sup> en raison de son fonds de roulement élevé (*infra*) ;

(1) Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

(2) Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

– de la non consommation de crédits relatifs à la réinsertion des migrants en raison de difficultés d’ordre juridique (*infra*).

1.– L’action n° 11 *Accueil des étrangers primo-arrivants* : une surestimation initiale des besoins de l’ANAEM

Avec 9 358 euros consommés sur plus de 49 millions d’euros prévus en LFI (AE = CP), il n’apparaît pas nécessaire d’indiquer le taux de consommation effectif.

Un tel écart s’explique par le fait que la subvention pour charges de service public inscrite en LFI pour 2008 au profit de l’ANAEM ne lui a pas été versée. En effet, l’ANAEM a bénéficié, dans le cadre de la LFI pour 2008, d’une revalorisation de la taxe sur les attestations d’accueil, laquelle est passée de 35 à 40 euros. Par ailleurs, l’Agence présentait fin 2007 un fonds de roulement d’environ 50 millions d’euros, dépassant largement son besoin de financement.

2.– L’action n° 13 *Aide au retour et à la réinsertion* : une consommation nulle pour une action devenue sans objet en 2008

La conduite de l’action n° 13 *Aide au retour et à la réinsertion* supposait la mise en œuvre de l’article 58 de la loi n° 2007–290 du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable, lequel a créé un nouvel article L. 1 173 au code de l’action sociale et des familles.

Cet article nouveau prévoyait l’ouverture d’une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d’origine<sup>(1)</sup>. Or la mise en place de cette aide a été suspendue du fait de son incompatibilité avec la réglementation communautaire.

Il a donc été choisi d’expérimenter ce dispositif par voie d’accords bilatéraux avec les pays concernés. Cependant, aucun accord n’ayant été signé en 2008, aucune dépense n’a été engagée à ce titre, les crédits ayant été redéployés. Si le RAP indique une consommation de 80 000 euros (sur les 3 millions d’euros prévus en LFI), celle-ci est liée à une erreur d’imputation de dépense d’un service déconcentré. En réalité, le taux de consommation de l’action n° 13 est donc nul.

---

(1) Il s’agit d’aider les étrangers non communautaires, de plus de 65 ans, vivant seuls et résidant régulièrement en France depuis au moins 15 ans, à retourner régulièrement dans leur pays d’origine, s’ils le souhaitent. Pour ce faire, leurs ressources sont complétées par une aide.

## II.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS

Le MIIINDS est un jeune ministère, constitué eu 1<sup>er</sup> janvier 2008. Aussi, l'évolution de la performance de la mission *Immigration, asile et intégration* ne peut s'apprécier au regard de statistiques sur longue période.

### A.– LE PROGRAMME *IMMIGRATION ET ASILE* : UNE PERFORMANCE PERTURBÉE PAR L'AUGMENTATION DE LA DEMANDE D'ASILE

● Concernant l'objectif n° 1 *Favoriser l'immigration du travail*<sup>(1)</sup>, les résultats relatifs à l'indicateur 1.1<sup>(2)</sup> ont été atteints. Toutefois, ainsi que le relève le Rapporteur spécial, il n'est pas certain que cet indicateur soit très pertinent eu égard à l'objectif qui lui est associé. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a d'ailleurs préconisé sa suppression<sup>(3)</sup>.

Interrogé sur ce point, le responsable du programme 303 s'est dit favorable à la suppression de l'indicateur 1.1, envisageant en outre de le remplacer par un indicateur relatif au délai de délivrance des autorisations de travail, assurément plus adapté à l'objectif visé.

● L'analyse de la performance de l'objectif n° 2 *Améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile* fait apparaître des résultats contrastés.

Ainsi, l'indicateur 2.1 relatif aux *Pourcentages d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure* présente des écarts de 10 points entre les résultats et les prévisions inscrites dans le projet annuel de performances (PAP). Ceci s'explique notamment par l'augmentation substantielle de la demande d'asile en 2008 (+ 19,7 %).

En revanche, la mise en place de nouvelles procédures de gestion et de pilotage des CADA permet de satisfaire et même de dépasser les prévisions attachées à l'indicateur 2.2<sup>(4)</sup>.

● Les indicateurs 3.1 et 3.2 de l'objectif n° 3 *Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur*, qui s'attachent respectivement à la durée et au coût d'instruction et de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA, présentent des évolutions opposées.

---

(1) Intitulé nouveau dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

(2) Durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques visant des décisions de refus de travail traités dans l'année.

(3) Avis du 20 février 2009.

(4) Pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile en cours de procédure.

Quant aux délais de traitement, les résultats restent en deçà des prévisions. Une fois encore, **cette performance médiocre est pour partie imputable à la croissance de la demande d’asile, laquelle a alourdi la charge de travail des services instructeurs et partant, a mécaniquement allongé les délais de traitement.**

Ainsi, le délai de traitement global d'un dossier s'établit à 17 mois en 2008, contre 15 mois en 2007. L'objectif global de 11 mois n'est donc pas respecté. Pourtant, le délai de traitement d'un dossier par l'OFPRA <sup>(1)</sup>, de 100 jours en 2008, traduit une évolution positive par rapport à 2007 (105 jours). Mais ce délai reste en deçà de l'objectif initial de 80 jours.

La dégradation de l'objectif global résulte en grande partie de l'augmentation des délais de la CNDA qui s'établissent en 2008 à 412 jours (13,7 mois) contre 356 jours (11,9 mois) en 2007.

En revanche l'évolution des coûts de traitement est positive. Si le coût de traitement d'un dossier par l'OFPRA est en augmentation par rapport à 2007, il reste inférieur à la valeur cible du projet annuel de performances (571 euros contre 600 prévus au PAP et 540 en 2007). La CNDA se rapproche des prévisions du PAP 2008 (492 euros contre 480), le coût étant inférieur à celui de 2007 (600 euros).

• L'objectif n° 4 *Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration clandestine* présente des résultats globalement conformes aux prévisions.

La création du MIIINDS s'est accompagnée de la définition, pour la première fois, dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, d'objectifs nationaux relatifs aux mesures d'éloignement. De fait, **le nombre d'étrangers en situation irrégulière effectivement éloignés du territoire dépasse les prévisions, avec 29 796 mesures exécutées pour un objectif initial de 26 000.**

Actuellement, **les évaluations du coût d'une reconduite à la frontière demeurent parcellaires** et ne comptabilisent notamment pas les activités d'investigation, d'interpellation, d'escorte et de garde à vue réalisées par les services de police ou de gendarmerie. Aussi le coût complet d'une reconduite à la frontière reste inconnu. Ayant demandé, dans le cadre de son rapport spécial <sup>(2)</sup>, à ce qu'un tel coût soit renseigné, le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de la volonté du MIIINDS de présenter une évaluation plus fine du dispositif. Ainsi que M. Éric Besson l'a souligné lors de son audition en commission élargie <sup>(3)</sup>, le rapport demandé en mai 2009 à l'Inspection générale de l'administration devrait permettre de mieux appréhender ce coût.

---

(1) Sous-indicateur 3.1.1

(2) Rapport n° 1198, annexe 27, de Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial.

(3) Voir le compte-rendu de la réunion de la commission élargie du mardi 16 juin 2009 à 18 heures 30.

Le coût moyen d'une reconduite à la frontière – sous réserve des difficultés méthodologiques précédemment évoquées – dépasse légèrement les prévisions, avec 1 954 euros contre un coût de 1 800 euros initialement défini. La mise en service d'un second avion affrété par le MIINDS peut expliquer une partie de cette différence. Toutefois, le coût de 2008 traduit une baisse de 13,7 % relativement à 2007, soit 2 253 euros.

Si le coût moyen d'une rétention reste inférieur à la cible de 1 000 euros du PAP 2008, il enregistre une hausse de près de 22 % par rapport à 2007 avec 832 euros en 2008 contre 683 euros l'année précédente.

Avec 10 jours en 2008, la durée moyenne de rétention dépasse légèrement les prévisions, tout en restant inférieure au seuil réglementaire de 32 jours maximum tel que défini par les articles L. 552-1 à L. 552-7 du code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Selon le responsable du programme, la recherche d'une amélioration dans les taux de reconduite et la succession d'incidents en 2008 – notamment l'incendie du CRA de Vincennes au mois de juin – expliquent ces résultats.

Le nombre d'interpellations d'« aidants », ou plutôt de « facilitateurs », en 2008 est légèrement inférieure aux prévisions – 4 314 contre 4 500 – mais en hausse de près de 25 % par rapport à 2007 (+ 24,8 %).

Quant au nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi d'étrangers sans titre de travail, il est en progression de 8 % par rapport à 2007.

#### B.– LE PROGRAMME *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : DES OBJECTIFS TROP AMBITIEUX ?

• Concernant l'objectif n° 1 et l'indicateur 1.1 *Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent le DILF* :

Avec une moyenne annuelle de 50 %, la cible de 70 % de réussite n'est pas atteinte. Le responsable de programme estime qu'un tel résultat est en partie dû au fait que l'objectif a été fixé « *avant que le diplôme n'ait trouvé sa pleine organisation et repose sur des données stabilisées* ». En outre, il convient de prendre en compte le fait que 10 % des personnes qui suivent cette formation n'ont jamais été scolarisées, ce qui représente une difficulté quant à l'obtention du DILF, lequel comporte une partie écrite. De plus, on enregistre un taux élevé de défaut d'entrée en formation et d'abandons en cours de formation (environ 40 %).

● Concernant l'objectif n° 2 et l'indicateur 2.1 *Nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par ETP d'agent instructeur* :

L'objectif de 2 100 dossiers par agent fixé pour 2008 n'a pas été atteint (1 890). Selon le responsable de programme, deux facteurs peuvent expliquer un tel résultat. D'une part le retard de certaines préfectures à s'approprier l'outil informatique de suivi des demandes de naturalisation PRENAT : en juin 2008, seuls 50 % des préfectures employaient ce logiciel, et ce n'est qu'en fin d'année 2008 que toutes les préfectures métropolitaines l'ont mis en place. Par ailleurs, d'après le responsable de programme, « *la dégradation de l'indicateur est en partie optique, du fait de l'apport temporaire de personnels* » eu égard à l'importante augmentation du nombre de naturalisations par décret en 2008 : 91 771 naturalisations par décret ont été octroyées contre 69 831 en 2007, soit une hausse de 31 %.

\*

\* \*



## **JUSTICE**

### **Commentaire de M. René COUANAU, Rapporteur spécial**

---

## **SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE EN 2008, DES INQUIÉTUDES POUR LA SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME .....	266
A.– LE PROGRAMME <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i> .....	267
B.– LE PROGRAMME <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i> .....	267
C.– LE PROGRAMME <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i> .....	268
D.– LE PROGRAMME <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i> .....	268
E.– LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE</i> .....	268
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2008 : DE BONS RÉSULTATS GLOBAUX ET PLUSIEURS PROBLÈMES À RÉSOUDRE .....	269
A.– <i>LA JUSTICE JUDICIAIRE</i> .....	269
B.– <i>L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i> .....	270
C.– <i>LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i> .....	272
D.– <i>L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i> .....	273
E.– <i>LES DEUX PROGRAMMES CONDUITE ET PILOTAGE</i> .....	273

## **I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE EN 2008, DES INQUIÉTUDES POUR LA SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME**

L'exécution du budget a été satisfaisante en 2008. Le Rapporteur spécial relève en particulier l'apurement de la dette contractée depuis de nombreuses années à l'égard du secteur associatif de la Protection judiciaire de la jeunesse.

La contrainte budgétaire s'est avérée forte pour les responsables de programme, dont les marges de manœuvre réelles sont faibles. Les crédits ouverts sur le titre 2 (+5,22 % en 2008) progressent plus vite que l'ensemble des crédits de la mission (+2,79 % en autorisation d'engagement et +3,88 % en crédits de paiement). Les crédits de fonctionnement (sauf pour l'administration pénitentiaire) ont diminué, de même que les crédits d'investissement (-9,95 % en autorisations d'engagement).

La fongibilité n'a porté que sur des montants très faibles et elle ne peut intervenir que de manière tardive dans l'année, ôtant toute latitude aux responsables de programme quant à son utilisation. Néanmoins l'administration a pu faire face à l'augmentation des frais de justice en opérant des transferts entre programmes. Après trois années de maîtrise de la croissance des frais de justice, grâce à la baisse négociée des tarifs de certaines prestations, l'on peut craindre que ces efforts ne deviennent inopérants sous l'effet de l'augmentation du nombre des réquisitions. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, la reprise de la progression de ces dépenses contribuerait à rendre encore plus rigide un budget marqué par la croissance des dépenses de personnel et la part des dépenses obligatoires ou inéluctables.

Au vu de ces caractéristiques, la Cour appelle à la réflexion sur l'importance et le rythme des engagements contractés par l'État sous la forme de conventions de partenariat public-privé, quel qu'en soit le support juridique. La Cour souligne en effet que le rétablissement des équilibres engagé ces deux dernières années pourrait être compromis si les efforts de la chancellerie venaient à se relâcher pour les postes correspondant aux anciens crédits évaluatifs ou si la couverture des engagements pluriannuels à moyen ou à très long terme prenait une part hors de proportion avec les possibilités du ministère.

La réforme de la carte judiciaire n'était pas financée dans le budget 2008 ; elle a mobilisé près de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,9 millions d'euros en crédits de paiement. Ces dépenses ont concerné les opérations immobilières (41 millions d'euros en AE et 11 millions en CP), l'accompagnement des personnels (1,2 million d'euros) et l'aide versée aux avocats (4,7 millions d'euros).

#### A.– LE PROGRAMME *JUSTICE JUDICIAIRE*

Le taux de consommation des crédits du programme 166 *Justice judiciaire* est élevé en autorisations d'engagement (AE), atteignant 94,91 %, et proche de 100 % en crédits de paiement (CP) soit 99,7 %.

Le niveau des reports d'un exercice sur l'autre est faible en crédits de paiement mais assez élevé en autorisations d'engagement : ainsi les AE dont le report est demandé sur 2009 s'élèvent à près de 131 millions d'euros et les CP à 8,4 millions d'euros.

Le programme a vu sa réserve de précaution levée pour 23 millions d'euros sur un montant total de 47 millions. Une partie des crédits ainsi restitués l'ont été en mars pour assurer le financement du renouvellement de la prise à bail des locaux du pôle financier du TGI de Paris. Les mouvements de fongibilité entre les BOP du programme sont limités à 9,5 millions d'euros. Ils ont bénéficié aux frais de justice pour leur plus grande partie.

Les crédits de personnel ont été consommés quasiment en totalité, l'excédent se limitant à 7,12 millions d'euros soit 0,39 % des crédits ouverts. Les crédits hors titre 2 ont été consommés à hauteur de 85,8 % en AE et à 99,8 % en CP.

#### B.– LE PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le taux de consommation du programme 107 atteint 77,2 % en AE, celui des CP étant proche de 100 %, à 99,9 %.

Les crédits initiaux du titre 2 se sont élevés à 1 504 millions d'euros, la réserve de précaution s'élevant à 6,2 millions d'euros. Ces crédits ont été insuffisants pour la consommation qui s'est élevée à 1 507,1 millions d'euros. Cet écart s'explique par le coût des mesures générales (6,6 millions d'euros) et l'entrée en vigueur de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat relatif aux heures supplémentaires (4 millions d'euros). Il a été procédé au dégel de la réserve de précaution et à un abondement de 3 millions d'euros par décret d'avance. Sur les 1 507 millions d'euros finalement mis à la disposition du programme, seuls 0,2 million d'euros n'ont pas été consommés.

Pour les dépenses hors personnel, les crédits ouverts se sont établis à 3 089 millions d'euros en AE et 2 371 millions d'euros en CP.

Le report du solde des AE – soit 3,93 millions d'euros – a été demandé en 2009.

### C.– LE PROGRAMME *PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE*

Le Rapporteur spécial se félicite de l'apurement de la dette récurrente contractée par l'État à l'égard du secteur associatif habilité, après deux années de réduction progressive.

Le taux de consommation du programme atteint 88,3 % en AE, celui des CP étant proche de 100 %, à 99,4 %.

Sur un plafond d'emplois autorisé de 9 027 ETPT, les emplois consommés se sont élevés à 8 699. Les effectifs ont cependant progressé de 309 ETPT. La sous-consommation s'explique par les dates d'ouvertures différées de l'établissement pénitentiaire pour mineur (EPM) de Meaux-Chauconin prévu en 2008 et d'unités de vie d'autres EPM déjà ouverts. Les directions régionales de la PJJ ont également observé une grande prudence en prévision de l'évolution des emplois en 2009.

Les crédits de personnel consommés se sont élevés à 405,3 millions d'euros. La non-consommation se limite à 0,11 % (0,43 million d'euros) par rapport aux crédits ouverts.

### D.– LE PROGRAMME *ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE*

Le taux de consommation du programme atteint 97,2 % en AE, celui des CP étant proche de 100 %, à 99,8 %.

Les reports de crédits sur 2008 se sont élevés à 100,5 millions d'euros en AE et 0,89 million d'euros en CP. Ces crédits ont été gelés puis est intervenue une levée de ce gel pour 72 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP. La réserve de précaution a été partiellement levée (8 millions d'euros). Ces deux mouvements ont permis d'ajuster la provision versée aux caisses de règlements pécuniaires des avocats afin qu'elles puissent faire face aux demandes de paiement de la rétribution des missions d'aide juridictionnelle et autres aides à l'intervention de l'avocat.

### E.– LE PROGRAMME *CONDUITE ET PILOTAGE*

Le programme a fait l'objet d'une réorganisation en 2008, avec le regroupement au sein du secrétariat général du ministère des compétences réparties entre plusieurs directions et services du ministère. En outre, le secrétariat a préparé le passage du ministère au nouveau système d'information financière de l'État (Chorus). Le présent programme a en effet intégré ce nouveau système, de manière expérimentale, au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Le programme a nettement amélioré en 2008 son niveau de consommation des crédits de paiement. En effet, son taux de consommation atteint 87,66 % en AE, celui des CP étant de 98,2 %. En 2007, 15 millions d'euros étaient restés non

consommés en fin de gestion, niveau aujourd'hui limité à 4,6 millions d'euros. On soulignera que les dépenses informatiques ont augmenté de 7 millions d'euros en raison de l'avancement des grands projets et de la réforme de la carte judiciaire, notamment.

Le plafond d'emplois du programme de 1 579 ETPT se décompose en 1 466 au profit de l'administration centrale et 113 au profit de la CNIL. La moyenne des ETPT consommés en 2008 a été de 1 460 emplois pour l'administration centrale et 108 pour la CNIL. En cours d'année, le reversement de 800 000 euros de titres de perception correspondant à des versements sur rémunérations ont été émis. Faisant l'objet d'un rétablissement de crédits, ils ont permis de financer l'intégralité des rémunérations, impactées par la hausse du point fonction publique et l'indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat.

## **II.- LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2008 : DE BONS RÉSULTATS GLOBAUX ET PLUSIEURS PROBLÈMES À RÉSOUDRE**

### **A.- LA JUSTICE JUDICIAIRE**

Les résultats de la performance de ce programme se rapprochent le plus souvent des cibles fixées, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

L'ensemble des juridictions a réussi à maîtriser ses *délais en matière civile*, composante majeure de l'évaluation de la performance. La Cour de cassation a dépassé les objectifs fixés, les cours d'appel ont poursuivi en 2008 la diminution de la durée de traitement des affaires civiles pour atteindre 11,9 mois. En revanche, le délai moyen de traitement des procédures par les tribunaux de grande instance et par les tribunaux d'instance présente une légère hausse (+ 1,4 % pour les TGI) qui peut s'expliquer par les réformes importantes concernant la grande instance et l'instance. Les affaires nouvelles sont en hausse dans les tribunaux d'instance.

Les indicateurs concernant la part des juridictions dépassant le délai moyen de traitement et l'ancienneté moyenne des affaires en stock permettent de valoriser les résultats affichés dans la maîtrise des délais.

De même, l'âge moyen des affaires civiles en stock présente une certaine stabilité pour les TGI (7 mois) et une amélioration concernant les cours d'appel, passant de 12 à 11 mois, ce qui permet de constater que les juridictions affichent un traitement élevé des affaires, tant quant au traitement du flux que du stock.

Les indicateurs de qualité *Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire*, *Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer* et *Taux de cassation des affaires civiles*, progressent favorablement. Il en est de même des indicateurs mesurant la charge de travail des magistrats et fonctionnaires, qui s'améliorent tous, sauf le nombre d'affaires traitées par magistrat de la Cour de cassation, qui se détériore

sous l'effet de l'introduction de la représentation obligatoire dans certains contentieux. On peut regretter que l'indicateur ne soit pas renseigné pour les tribunaux d'instance.

*Pour les affaires pénales, le délai moyen de traitement se maintient, et on soulignera que le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet a augmenté. Pour les magistrats du siège, les éléments statistiques sont encore incomplets. On soulignera que le déploiement de CASSIOPEE, chaîne informatique destinée à remplacer les applications informatiques pénales aujourd'hui existantes dans les 175 TGI, devrait permettre au ministère de disposer d'éléments statistiques de meilleure qualité, avec un périmètre plus large.*

Une progression de 1.8 % du *taux de réponse pénale* est constatée, que cela soit pour les majeurs et les mineurs ou pour les mineurs seuls : ce taux dépasse la cible de 80 %, confortant l'objectif d'une réponse systématique et adaptée à tous actes délictuels constatés. Toutefois, on ne sait si ce taux élevé est dû aux mesures de rappel à la loi ou aux autres mesures dites « de troisième voie ». Le *taux de mise à exécution des décisions pénales* progresse pour tous les types de décisions, le plus fortement pour l'emprisonnement ferme.

La progression constante des *frais de justice*, constatée dans un passé récent, a été maîtrisée depuis trois ans, elle doit demeurer un objectif majeur du ministère de la Justice. La dépense en frais de justice au titre de l'action pénale a augmenté de 3,3 %, mais ce sont les dépenses de frais de justice commerciale qui enregistrent la plus forte progression, soit 20 %. Il conviendra de suivre à nouveau les efforts de maîtrise de cette dépense qui est la première en ce qui concerne le fonctionnement.

## B.- L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le nombre des personnes prises en charge par cette administration est en hausse de 6,3 % par rapport à au 1<sup>er</sup> janvier 2008. La hausse est de 7 % pour le milieu ouvert et de 3,4 % pour les personnes écrouées. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 225 410 personnes étaient sous la responsabilité de l'Administration pénitentiaire. Les publics pris en charge s'élèvent à 66 178 personnes écrouées (62 252 détenus et 3 926 personnes non hébergées) et 159 232 personnes suivies en milieu ouvert. Le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine a progressé de 20 % pour atteindre près de 6 000 personnes. La hausse de ces publics pris en charge s'accompagne d'une hausse des incidents en détention et également des suicides : avec 109 suicides en 2008, le taux de suicide est remonté à 17 pour 10 000 personnes.

L'indicateur relatif au coût d'une journée de détention a été supprimé ; le Rapporteur spécial avait relevé, parmi d'autres, que cet indicateur était sujet à caution. En effet, une baisse du coût peut signifier soit un gain de productivité, soit une baisse de la qualité. La comparaison était en outre faussée par l'indisponibilité des coûts pour les maisons d'arrêt et les établissements pour peine

en gestion déléguée. De plus, les dépenses de fonctionnement en gestion déléguée incluent une partie des dépenses de personnel, et non les seules dépenses de produits et de services. Les outils adéquats pour l'indispensable comparaison entre les deux modes de gestion n'ont donc pas encore été trouvés.

Cet indicateur a été remplacé d'une part, par le *suivi des nouvelles places créées* pour mesurer la marge de manœuvre dont dispose l'administration pénitentiaire par rapport au taux d'occupation et, d'autre part, par le taux de performance de la production immobilière qui mesure le coût de la place des constructions nouvelles et leur délai construction. Cependant, les informations sur les coûts continuent d'être produites dans la justification au premier euro (JPE).

L'indicateur du *nombre d'incidents* a été complété en 2008 par la mention d'une interruption temporaire de travail du personnel agressé afin de restituer plus correctement le climat de l'établissement pénitentiaire et donc la qualité de la garde. Cependant, il serait souhaitable de comptabiliser également les incidents ayant donné lieu au dépôt d'une plainte. Le taux d'incidents est passé de 15 à 25 pour 10 000 détenus : il s'agit d'une progression de 104 %, alors que le nombre de détenus n'a progressé que de 4 %. Il s'agit d'une progression très alarmante qui doit faire l'objet d'un suivi particulier, surtout à mesure que sont mis en service les établissements nouveaux qui devraient en principe contribuer à une prise en charge améliorée de détenus.

Les objectifs et indicateurs dont la série statistique repose sur un même panier d'indicateurs non modifié depuis 2006 montrent une performance en progrès. Par exemple, l'indicateur *Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* montre une progression de 3,4 points.

Par contre, le changement d'une grande majorité des indicateurs (12 sur 18) dans le projet annuel de performances 2008, année de la première mesure, ne permet pas encore d'estimer la portée des résultats obtenus. Ceux-ci pourront être analysés pour l'année 2009.

La progression des personnes prises en charge rend difficile d'atteindre les cibles initialement fixées pour 2008 : celles relatives à la *formation professionnelle* ou à *l'activité rémunérée des détenus* n'ont pas pu être atteintes.

Si le milieu fermé peut mesurer son activité grâce à de nombreux indicateurs pertinents, à l'inverse, les indicateurs de suivi du milieu ouvert sont encore en nombre limité et ne reflètent pas suffisamment l'activité des services de l'administration pénitentiaire. Des indicateurs du suivi de l'activité du milieu ouvert sont en cours d'écriture et devraient être testés en 2009 et 2010 dans les directions interrégionales.

## C.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

La très grande majorité des indicateurs démontre un progrès régulier dans la réalisation des objectifs entre 2006 et 2008. Certains ne sont pas renseignés du fait de difficultés méthodologiques. D'une manière générale, l'administration considère que l'introduction d'objectifs et d'indicateurs nationaux, qui s'est accompagnée d'une déclinaison régionale, a conduit à optimiser l'allocation des moyens afin d'assurer une même qualité de prise en charge des mineurs sur tout le territoire. Toutefois, les changements de méthode pour la mesure de la performance font que plusieurs données sont indisponibles cette année, comme la qualité des mesures d'investigation notamment.

Pour la majorité des indicateurs, les résultats sont à la hauteur des prévisions. Il existe cependant des écarts de prévision, qui s'analysent de la manière suivante.

La cible a parfois été volontairement fixée de manière ambitieuse par rapport à l'existant de manière à mobiliser les acteurs pour sa réalisation. C'est le cas des *délais de prise en charge* (hors placement) pour lesquels les résultats sont encore en deçà de l'objectif ou des taux d'occupation des structures. L'objectif fixé par la loi d'orientation pour la justice de 2002 est la mise en œuvre des décisions de justice « sans délai ». Si la cible n'est pas encore atteinte, le Rapporteur spécial observe toutefois l'amélioration notable de la rapidité de prise en charge.

Les résultats en ce qui concerne le *taux d'occupation des établissements* sont variables. Il peut dépasser la cible ou être inférieur aux objectifs selon les cas. La prévision est de toute évidence difficile sur le taux d'occupation des structures de la PJJ, qui doivent toujours pouvoir accueillir un placement en urgence. On peut seulement souligner que le taux d'occupation des centres éducatifs fermés pourrait être un peu plus élevé, étant actuellement de 70 et 74 % selon qu'il s'agit du secteur public ou associatif, alors que l'objectif est d'atteindre les 80 %.

En revanche, les *taux d'activité par catégorie de personnel pour chaque type de mesure* doivent encore progresser. Si le taux est conforme à la prévision pour le nombre de jeunes suivi en milieu ouvert par éducateur (soit 25), le nombre de mesures d'investigation et d'orientation éducative terminées dans l'année par psychologue est très inférieur à l'objectif (26 au lieu de 46) et le nombre de mesures d'enquêtes sociales terminées dans l'année par assistant de service social également (13 au lieu de 22). Le Rapporteur spécial s'interroge sur les difficultés rencontrées dans ce domaine, et sur la manière dont de meilleurs résultats pourraient être atteints.

L'administration fait observer que l'indicateur ne permet pas toujours de mesurer les efforts accomplis pour une meilleure efficacité des crédits, en raison du caractère exogène des facteurs qui influent sur l'évolution de l'indicateur, comme par exemple pour le *coût complet des mesures judiciaires*. Ainsi le coût complet a augmenté en 2008, alors que des efforts importants ont été entrepris

pour réduire le coût de fonctionnement des structures. L'évolution du taux des pensions, les effectifs fixés par structure quel que soit le taux d'occupation et la progression des rémunérations, qui représentent près de 60 % des coûts, ont fait augmenter le total en masquant les progrès réalisés. Dès lors le responsable de programme s'attache davantage à l'analyse fine des écarts sur les postes de dépense qu'il maîtrise qu'à l'atteinte de la cible.

#### D.- L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Les crédits de ce programme sont pour 95 % d'entre eux dévolus à l'aide juridictionnelle. Trois indicateurs seulement sur six portent sur cette action, ce qui devrait faire l'objet d'un rééquilibrage.

La question peut être posée de la pertinence de ce programme, doté de crédits assez réduits, correspondant essentiellement à des dépenses à caractère automatique. Ces dépenses sont effectuées par des opérateurs sur lesquelles la chancellerie exerce un pilotage dans la mise à disposition des crédits mais ne peut contrôler les dépenses, ni faire jouer la fongibilité. Les actions de ce programme pourraient donc rejoindre le programme *Justice judiciaire*, ainsi que la Cour des comptes le fait observer.

On soulignera une performance satisfaisante des actions concernées. Ainsi, le *délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle* est en amélioration et inférieur à la prévision (54 jours au lieu de 60 en prévision). Les enquêtes de *satisfaction portant sur le service rendu par les Maisons de la justice et du droit* sont très positives et au-dessus de la prévision (96 au lieu de 90 % de personnes satisfaites). Le jugement porté par les victimes sur l'aide qui leur a été apportée est aussi positif (72 % d'opinions positives).

#### E.- LES DEUX PROGRAMMES CONDUITE ET PILOTAGE

Le programme *Conduite et pilotage* a été scindé en deux dans le projet annuel de performances pour 2009 avec le transfert de l'essentiel des crédits et des emplois vers le nouveau programme correspondant à la mise en œuvre à titre expérimental du nouveau système d'information financière de l'État « Chorus ».

La réalisation des objectifs est ici aléatoire et très difficile. On citera par exemple le *dépassement de la durée de livraison des opérations immobilières pour les opérations livrées dans l'année*, qui est de 157 mois pour une prévision de 80. Le coût du m2 judiciaire rénové a aussi été largement dépassé (1 062 euros au m2 au lieu de 547) ; par contre, le coût du m2 construit pénitentiaire s'est avéré inférieur à la prévision (2 603 euros par m2 au lieu de 3 137).

On soulignera seulement que l'important objectif *Optimiser la gestion des projets immobiliers* n'inclut pas dans son périmètre les projets réalisés en partenariat public privé (PPP), ce qui prive le Parlement d'une comparaison éclairante avec les opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage classique. Reste également posée la question de l'intégration de l'opérateur AMOTMJ dans la démarche de performance du ministère. Une formalisation des relations entre l'État et l'agence, qui devrait aboutir à un contrat d'objectif, a été entreprise.

\*

\* \*

## **MÉDIAS ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

**Commentaire de M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur spécial**

### **SOMMAIRE**

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS .....	276
A.– LA MISSION <i>MÉDIAS</i> : UNE EXÉCUTION GLOBALE EN PHASE AVEC LES PRÉVISIONS.....	276
1.– Le programme 180 <i>Presse</i> : une amélioration du taux de consommation des crédits . .	276
2.– Le programme 116 <i>Chaîne française d'information internationale</i> : un abondement important en gestion pour permettre d'honorer les engagements de l'État en faveur de France 24 .....	278
3.– Le programme 115 <i>Audiovisuel extérieur</i> : une exécution conforme aux prévisions, de faibles mouvements en gestion .....	279
B.– LA MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	279
1.– Une sensible augmentation des recettes de redevance audiovisuelle pour 2008 .....	279
2.– La ventilation des recettes entre les sociétés de l'audiovisuel public .....	280
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2008 .....	280
A.– LA MISSION <i>MÉDIAS</i> .....	280
1.– Le programme <i>Presse</i> : des résultats contrastés, révélateurs des difficultés du secteur.....	280
2.– Le programme <i>CFII</i> : de bonnes performances .....	282
3.– Le programme <i>Audiovisuel extérieur de la France</i> : une appréciation malaisée des résultats .....	282
B.– LA MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LES PERFORMANCES GLOBALEMENT SATISFAISANTES DES OPÉRATEURS BÉNÉFICIAIRES DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE.....	283
1.– Le programme 841 <i>France Télévisions</i> : des résultats satisfaisants pour une gestion encore perfectible .....	283
2.– Le programme 842 <i>ARTE-France</i> : des résultats conformes aux attentes .....	284
3.– Le programme 843 <i>Radio France</i> : des bonnes performances, une gestion maîtrisée .	284
4.– Le programme 844 <i>Radio France Internationale</i> : des résultats difficiles à interpréter .	284
5.– Le programme 845 <i>l'Institut national de l'audiovisuel</i> : un service de qualité associé à une bonne gestion.....	285

## I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS

### A.- LA MISSION *MÉDIAS* : UNE EXÉCUTION GLOBALE EN PHASE AVEC LES PRÉVISIONS

En loi de finances initiale (LFI) pour 2008, la mission *Médias* était dotée à hauteur de 511,88 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 506,88 millions d'euros en crédits de paiement (CP). **Le taux de consommation en exécution est supérieur aux prévisions** de 0,5 % en AE – soit 514,51 millions d'euros – et de 3 % en CP – soit 522,25 millions d'euros.

#### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION *MÉDIAS*

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2007	2008	2007	2008
<b>Consommation</b>				
<b>Presse</b>	272 212 721 <b>263 864 291</b>	284 561 337 <b>266 316 554</b>	272 212 721 <b>263 725 707</b>	279 561 337 <b>274 054 942</b>
Abonnement de l'État à l'AFP	109 412 916 <b>109 412 883</b>			
Aides à la presse	162 799 805 <b>154 451 408</b>	175 148 421 <b>156 903 471</b>	162 799 805 <b>154 312 824</b>	170 148 421 <b>164 642 059</b>
<b>Chaîne française d'information internationale</b>	69 542 118 <b>69 542 118</b>	70 000 000 <b>92 480 936</b>	69 542 118 <b>69 542 118</b>	70 000 000 <b>92 480 936</b>
<b>Audiovisuel extérieur</b>	159 191 844 <b>155 457 489</b>	157 319 851 <b>155 711 318</b>	159 191 844 <b>155 457 489</b>	157 319 851 <b>155 711 318</b>
<b>TOTAL</b>	500 946 683 <b>488 863 898</b>	511 881 188 <b>514 508 808</b>	500 946 683 <b>488 725 314</b>	506 881 188 <b>522 247 196</b>

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : RAP 2008

#### 1.- Le programme 180 *Presse* : une amélioration du taux de consommation des crédits

Le programme *Presse* présente un taux de consommation de crédits de 93,5 % en AE et 98 % en CP.

L'action n° 2 *Aides à la presse* fait état d'une **sous-consommation** significative en AE, seuls 91,3 % des crédits inscrits en loi de finances initiale – soit 156,9 millions d'euros – ayant été consommés. Le RAP nous apprend

cependant que la consommation brute d'AE s'élève en réalité à 167,16 millions d'euros, l'écart observé de 10,25 millions d'euros correspondant « à des ressources engagées au titre de l'aide à la modernisation de la presse sur les exercices antérieurs, pour lesquelles la dépense effective a été inférieure au montant engagé, et qui n'ont pas fait l'objet de retraits d'engagement avant 2008 ».

Une analyse plus fine de l'action n° 2 fait ressortir des mouvements de crédits significatifs qui affectent principalement quatre aides.

- Ainsi, le montant de l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (sous-action n° 2-1), fixé à 7,15 millions d'euros en LFI, a été abondé à hauteur de 3 millions d'euros en gestion. Une telle revalorisation (+ 42 %) s'explique notamment par l'entrée dans le dispositif de deux nouveaux quotidiens. Notons que cette aide bénéficie à 8 publications mais reste essentiellement concentrée sur 3 d'entre elles, qui ont perçu plus des trois-quarts de l'aide en 2008.

- L'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (sous-action n° 3-1), qui favorise la cessation d'activité des ouvriers de la presse, présente une sous-consommation importante puisque sur les quelque 26,73 millions d'euros inscrits en LFI, seuls 14,08 millions d'euros – soit 53 % – ont été consommés. Selon le RAP, les prévisions d'exécution initiales ont dû être ajustées à la baisse compte tenu de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'aide, les bénéficiaires ayant attendu le dernier moment pour entrer dans le dispositif.

- Le montant de l'aide à la modernisation de la diffusion présente un quasi doublement, entre une dotation de 2 millions d'euros prévue en LFI et une consommation finale qui atteint 3,99 millions d'euros. Cette aide a pour objet d'accompagner le réseau des diffuseurs de presse dans leur effort pour améliorer leurs performances commerciales. Elle a été étendue en 2005 aux projets d'informatisation des points de vente. Pour l'année 2008, un abondement en gestion à hauteur de 1,99 million s'est avéré nécessaire du fait du rythme de présentation des dossiers de subvention au cours de l'année <sup>(1)</sup>.

- L'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse, dotée de 500 000 euros en LFI, présente des taux de consommation de 76 % en AE et 60 % en CP. Selon le RAP, « ces crédits engagés mais non payés correspondent à un projet d'investissement éligible au dispositif pour lequel une convention a été signé avec une entreprise en 2008 ». Cependant, la recapitalisation de l'entreprise, condition conventionnelle ouvrant droit au versement effectif de l'aide, n'avait pas été remplie fin 2008. De fait, le paiement correspondant n'a pas pu être opéré lors de ce même exercice budgétaire.

---

(1) 1 670 subventions ont été attribuées, pour un montant moyen de 2 216 euros chacune.

**Le montant des dépenses fiscales rattachées au programme *Presse* reste relativement constant entre 2007 et 2008**, à 200 et 205 millions d'euros respectivement. On s'étonne cependant des écarts importants concernant le chiffrage de la réduction d'impôt en faveur des sociétés de presse. Inférieur à 500 000 euros en 2007, il avait été initialement estimé à 10 millions d'euros en 2008... pour un montant actualisé finalement inférieur à 500 000 euros. Or le RAP ne fournit guère d'explications à ce sujet.

2.– Le programme 116 *Chaîne française d'information internationale* : un abondement important en gestion pour permettre d'honorer les engagements de l'État en faveur de France 24

Le programme 116 vise à financer la société anonyme créée fin 2005 par TF1 et France Télévisions, et détenue jusqu'au 12 février 2009 à parité entre elles, pour l'édition d'une chaîne française d'information internationale (CFII) dénommée France 24.

L'analyse de l'exécution budgétaire fait apparaître une **sur-consommation** de crédits de 32 % en AE = CP, soit 92,48 millions d'euros consommés pour une dotation initiale de 70 millions d'euros. Toutefois un tel écart **ne résulte pas de prévisions déficientes**. En effet, le programme a été abondé de 22,48 millions d'euros en gestion par décret d'avance<sup>(1)</sup>, à la fois pour compenser le versement d'une subvention de fonctionnement de France 24 à la société holding Audiovisuel Extérieur de la France (AEF), mais aussi et surtout pour assurer le **respect par l'État de ses engagements** vis-à-vis de la nouvelle chaîne.

La ventilation des crédits supplémentaires s'est effectuée de la manière suivante :

– 18,48 millions d'euros correspondant à la différence entre le montant voté en LFI 2008 pour la société France 24 – 70 millions d'euros – et le montant de 88,5 millions prévu par la convention de subvention de celle-ci ;

– 3,7 millions d'euros au titre des frais de fonctionnement d'AEF ;

– 0,3 million d'euros de charges restant à payer à France 24 au titre de l'année 2007.

**On peut s'interroger sur la pertinence d'une telle opération**, l'État s'étant engagé, au travers de la convention de subvention signée en 2005 et de deux avenants conclus ultérieurement, à doter France 24 à hauteur de 88,5 millions d'euros. Ainsi que le relève la Cour des comptes<sup>(2)</sup>, « *ce décret*

---

(1) Décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008.

(2) Cour des comptes, note sur l'exécution budgétaire 2008 de la mission Médias.

*d'avance est intervenu dans des conditions contestables au regard des critères fixés par la LOLF qui restreint l'intervention de ce type de mouvement budgétaire aux dépenses revêtant un caractère imprévisible* ». Tel n'était visiblement pas le cas.

3.– Le programme 115 *Audiovisuel extérieur* : une exécution conforme aux prévisions, de faibles mouvements en gestion

Le taux de consommation des crédits du programme 115 est proche de 99 % en AE comme en CP (98,9 %). Des annulations sont cependant intervenues, qui n'ont concerné qu'une faible part des crédits du programme.

Ainsi, la subvention accordée à Radio France Internationale (RFI), a supporté la taxation emploi à hauteur de 1,87 millions d'euros et a été ramenée de 75,9 millions d'euros à 74,03 millions d'euros. Le versement final a été de 73,44 millions d'euros du fait de la réserve légale. Précisons que, pour la première fois en 2008, la subvention versée à RFI intégrait un montant de 4,48 millions d'euros destinée à sa filiale Monte Carlo Doualiya. De fait, la subvention nette de RFI s'est élevée à 68,96 millions d'euros.

La subvention versée par le ministère des Affaires étrangères et européennes à TV5 Monde, inscrite en LFI à hauteur de 65,72 millions d'euros, aura conduit à un versement effectif de 65,41 millions d'euros.

## B.– LA MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1.– Une sensible augmentation des recettes de redevance audiovisuelle pour 2008

En 2008, le montant de la redevance audiovisuelle due par les particuliers est resté inchangé, soit 116 euros en France métropolitaine et 74 euros outre-mer. Les recettes du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* se sont élevées à 2,89 milliards d'euros en 2008, soit **une progression de 3,6 %** par rapport à 2007, où elles avaient atteint 2,79 milliards d'euros.

### BILAN DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE

(en millions d'euros)

	Exécution 2007	Exécution 2008
Encaissements bruts	2 387,7	2 419,1
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	42,8	49,3
Encaissements nets de redevance	2 344,9	2 369,8
Dégrèvements de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux pris en charge par le budget général	445,5	520,9
<b>Total des recettes du compte de concours financiers</b>	<b>2 790,4</b>	<b>2 890,7</b>

Source : RAP 2008.

Une telle hausse semble principalement due à **l'augmentation des dégrèvements pour motifs sociaux** pris en charge par le budget général de l'État. Après avoir atteint 445,5 millions d'euros en 2007, ils étaient de 520,9 millions d'euros en 2008, soit une croissance de 17 %.

Le produit des encaissements bruts de redevance audiovisuelle s'établit à 2,42 milliards d'euros environ, les encaissements nets étant supérieurs de 1 % à ceux de 2007, à 2,37 milliards d'euros.

**Les frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie augmentent sensiblement**, atteignant 49,3 millions d'euros en 2008 contre 42,8 millions d'euros l'année précédente, soit une **augmentation de 15 % dont on chercherait en vain l'explication dans le RAP**.

Rappelons que 2008 est une année de transition entre deux modèles de financement de l'audiovisuel public, dont le secteur subit en outre les effets des transformations structurelles du marché publicitaire. De fait, les conséquences financières du passage au « nouveau modèle » ne se feront pleinement ressentir qu'à l'occasion de l'exécution du budget 2009.

## 2.– La ventilation des recettes entre les sociétés de l'audiovisuel public

### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2007	Exécution 2008
<b>France Télévisions</b>	1 918 990 000	1 985 845 000	1 918 990 000	1 985 845 000
<b>ARTE-France</b>	214 328 000	223 333 540	214 328 000	223 333 540
<b>Radio France</b>	518 872 000	539 455 560	518 872 000	539 455 560
<b>Radio France Internationale</b>	57 717 000	58 717 000	57 717 000	58 717 000
<b>Institut national de l'audiovisuel</b>	80 455 000	83 313 600	80 455 000	83 313 600

Source : RAP 2008.

## II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2008

### A.– LA MISSION MÉDIAS

1.– Le programme *Presse* : des résultats contrastés, révélateurs des difficultés du secteur

- Concernant les indicateurs rattachés à l'Agence France Presse :

Entre 2007 et 2008, on note une **évolution positive de la pénétration commerciale de l'AFP** avec une augmentation de 5,3 % du nombre de clients au niveau mondial. Si le résultat est inférieur à la prévision du PAP 2008, il n'en demeure pas moins encourageant.

Le chiffre d'affaires de l'AFP hors abonnements de l'État croît également de 5,3 % entre 2007 et 2008. Corrigée du taux de change, cette progression serait de 4 %.

**Les résultats de gestion de l'AFP sont également positifs.** Le résultat net s'élève à 0,9 million d'euros, contre 6,1 millions d'euros en 2007. Cependant, cette dégradation est purement optique dans la mesure où l'Agence a provisionné quelque 5 millions d'euros visant à financer un plan de sauvegarde de l'emploi. De fait, avec la réintégration de cette provision, le résultat net 2008 serait du même ordre de grandeur que celui constaté l'année précédente. L'excédent brut d'exploitation poursuit quant à lui sa progression, avec 21,4 millions d'euros en 2008 contre 19 millions d'euros en 2007.

● Concernant les aides à la presse :

Les aides publiques à la presse poursuivent trois objectifs majeurs : contrer la diminution structurelle de la diffusion des titres, veiller au maintien du pluralisme et à accompagner les entreprises du secteur dans leur effort de modernisation. De fait, les crédits à la presse participent d'une action défensive de soutien et les indicateurs associés témoignent du contexte économique fragile dans lequel évoluent les entreprises du secteur.

Ainsi que le note le RAP « *dans le contexte d'une forte érosion des ventes, les tendances de fond que sont l'essor de la presse gratuite, la concurrence des autres médias (télévision, radio, Internet) et la désaffection des jeunes lecteurs font de l'objectif de stabilité de la diffusion des titres aidés un objectif relativement ambitieux* ».

De fait, l'inversion de la tendance générale en 2007, année électorale, qui avait vu la diffusion des titres aidés augmenter de 0,8 %, ne s'est pas poursuivie en 2008. Cette année est en effet marquée par une **baisse des ventes des titres les plus aidés** (- 1,2 %), toutefois moindre que pour l'ensemble de la presse payante (- 2,2 %).

**L'objectif de maintien du pluralisme de la presse semble atteint**, les indicateurs associés <sup>(1)</sup> faisant état de résultats supérieurs aux prévisions du PAP. Entre 2007 et 2008, on enregistre une augmentation de 2 % du nombre de titres d'information politique et générale (397 contre 389), tandis que celui des quotidiens d'IPG reste stable, à 96.

**L'effet de levier des aides directes à la presse n'est pas conforme à la cible du PAP** et présente une diminution de près d'un point par rapport à 2007 (3,1 contre 4). Il n'en demeure pas moins qu'**avec un euro d'argent public sont financés des projets d'un coût 3 fois supérieur**. Par ailleurs, le RAP indique que l'écart observé par rapport à 2007 peut s'expliquer par un montant global des investissements soutenus par le fonds d'aide à la modernisation de la presse inférieur à celui de 2007, du fait d'une diminution du nombre de demandes.

---

(1) Indicateurs 4.1 et 4.2.

## 2.– Le programme *CFII* : de bonnes performances

Après deux « années pleines » de diffusion, France 24 est encore en plein développement. L'audience potentielle de la chaîne est estimée à 90 millions de foyers en 2008, une augmentation de près de 10 % par rapport à 2007.

**Les résultats en matière de gestion sont encourageants.** Si la part des ressources propres dans les ressources totales est inférieure à la cible du PAP (2 % contre 2,6 %), elle a toutefois quadruplé par rapport à 2007. La part de la masse salariale rapportée aux dépenses totales atteint 33 % et se révèle nettement inférieure à la prévision de 41 % inscrite au PAP, ce qui est très satisfaisant. Son augmentation notable de +18 % par rapport à 2007 s'explique par la montée en puissance de la chaîne, avec notamment la réalisation de 4 heures de programmes quotidiens en langue arabe. La part des frais généraux rapportés aux dépenses totale est en légère augmentation par rapport à 2007 (13,7 % contre 13 %) mais reste conforme aux prévisions du PAP.

Quant au **coût de la grille, il représente près des trois quarts des dépenses** totales de la chaîne (74 %), respectant ainsi le plancher défini dans la convention de subvention.

## 3.– Le programme *Audiovisuel extérieur de la France* : une appréciation malaisée des résultats

Les indicateurs de performance rattachés à l'activité de **TV5 Monde** font état d'évolutions négatives, mais qui semblent dues en partie aux **changements méthodologiques ayant affecté les outils de mesure**. Ainsi :

– l'audience 2008 est en baisse de plus de 25 % par rapport à 2007 (– 27 %) avec 54 millions de téléspectateurs en audience cumulée hebdomadaire en 2008<sup>(1)</sup>, contre 75 millions l'année précédente. À cet égard, le RAP nous apprend que les mesures d'audience, recalibrées en 2008 à l'initiative de la nouvelle direction, sont dorénavant « *plus précises mais moins généreuses en termes de résultats* » ;

– le coût annuel par téléspectateur<sup>(2)</sup> présente également une dégradation substantielle avec une augmentation de 37,5 % entre 2007 et 2008. D'après le RAP, un tel résultat est dû aux effets conjugués de la baisse d'audience et de l'augmentation de la subvention versée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, ce qui a mécaniquement renchéri le coût par téléspectateur. Par ailleurs, en tenant compte du recalibrage des mesures d'audience évoqué précédemment, l'augmentation serait moins forte, de l'ordre de 15 %.

---

(1) Indicateur 1.1.

(2) Indicateur 2.1.

L'audience de **RFI** reste constante et se maintient à 44 millions d'auditeurs depuis 2006. Le coût de l'heure de première diffusion est conforme à la cible du PAP et poursuit une évolution satisfaisante.

Les objectifs rattachés à l'indicateur relatif aux taux de reprises par les télévisions partenaires des programmes fournis par **Canal France International** (CFI) ne sont pas atteints. Il semble notamment que les prévisions du PAP concernant les zones Europe et Monde arabe aient été trop optimistes, ou que le pilotage par la tutelle n'ait pas été optimal. Ainsi, le PAP 2008 envisageait un taux de reprise de 99 % en Europe, un **objectif impossible à atteindre** dès lors que le ministère des Affaires étrangères et européennes a, par la suite, demandé à CFI de se désengager des 5 pays nouvellement entrés dans l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

#### B.– LA MISSION AVANCÉE À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LES PERFORMANCES GLOBALEMENT SATISFAISANTES DES OPÉRATEURS BÉNÉFICIAIRES DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

##### 1.– Le programme 841 *France Télévisions* : des résultats satisfaisants pour une gestion encore perfectible

Les résultats relatifs aux investissements dans la création sont très satisfaisants, la cible du PAP étant largement dépassée. Si l'audience cumulée hebdomadaire des chaînes du groupe diminue, notamment du fait de la montée en puissance d'une nouvelle concurrence principalement portée par les chaînes de la TNT, l'objectif du PAP est atteint (78,8 % pour une cible supérieure à 75 %). **Les chaînes historiques publiques semblent donc bien résister** au sein de ce nouvel environnement.

La résorption de l'emploi précaire se poursuit, ce qui est un motif de satisfaction. En revanche, la réduction de la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation est moins sensible, celle-ci restant stable entre 2007 et 2008 avec des taux atteignant respectivement 35,5 % et 35,2 %.

Rappelons qu'en 2008 l'activité du groupe France Télévisions a été marquée par l'annonce par le Président de la République, le 8 janvier, de la suppression de la publicité sur les chaînes de l'audiovisuel public. Les travaux qui ont suivi, et qui ont abouti à la loi n° 2009–258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, ont permis de définir **le nouveau modèle économique, éditorial et organisationnel du groupe**.

---

(1) Estonie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie et Roumanie.

De fait, comme rappelé précédemment, l'année **2008 aura constitué une année de transition**. Ainsi la baisse de recettes publicitaires, provoqué par le retrait anticipé de certains annonceurs suite à l'annonce de la suppression de la publicité, a conduit le groupe à réviser ses prévisions budgétaires et, *in fine*, à présenter un résultat net de -78,4 millions d'euros fin 2008.

2.– Le programme 842 *ARTE-France* : des résultats conformes aux attentes

L'érosion de l'audience constatée en 2006 et 2007 se poursuit en 2008 (- 2 points). Mais **si ARTE–France peine à s'adresser au public le plus large, la chaîne se maintient dans son univers de référence**.

**Les investissements dans la création** française et européenne **continuent de progresser**, malgré un report de 1,4 million d'euros de crédits 2008 vers le budget des programmes 2009 afin de respecter le plan de production et d'achats. La part des dépenses de programme dans les dépenses totales de la chaîne est conforme la cible du PAP et atteint 69 %.

La gestion est maîtrisée, la part des charges de personnel dans les dépenses totales d'ARTE-France s'élevant à 7,5 %, le PAP ayant fixé pour cible une part inférieure à 7,7 %.

3.– Le programme 843 *Radio France* : des bonnes performances, une gestion maîtrisée

**Les résultats de la société sont tout à fait satisfaisants**. L'audience cumulée a été de 25,7 % en 2008, un résultat légèrement inférieur à 2007 (26 %) mais en phase avec les prévisions du PAP. La diversité en termes de programmation musicale est au rendez-vous et la gestion est globalement maîtrisée, la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation étant de 57,8 %, un résultat conforme à la cible du PAP (une part inférieure à 58 %).

4.– Le programme 844 *Radio France Internationale* : des résultats difficiles à interpréter

Contrairement à ce que laisse croire l'intitulé de l'indicateur 1.1 *Nombre de visiteurs uniques du site Internet de RFI*, les résultats correspondent en réalité à une comptabilisation des visites. Le refonte du site en février 2008 ne semble d'ailleurs pas avoir permis de remédier à la stagnation de sa fréquentation, le trafic s'étant révélé inférieur à celui de 2007, malgré une évolution favorable enregistrée sur le dernier trimestre.

Il s'avère **délicat d'analyser les résultats en termes de gestion**. Notamment, si la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation est inférieure de 2 points par rapport à la cible du PAP, ce résultat est en partie dû à une hausse de 4 % des charges d'exploitation liée pour partie à des dotations aux provisions d'exploitation (risques prud'homaux et fiscaux).

5.— Le programme 845 *l'Institut national de l'audiovisuel* : un service de qualité associé à une bonne gestion

**Les performances de l'INA sont positives.** Les objectifs en matière de préservation des fonds menacés de dégradation physique en numérique sont supérieurs aux cibles du PAP (54 % contre 47 %). L'évolution du nombre d'heures accessibles en ligne par le grand public est elle aussi positive.

La gestion est maîtrisée, la part des frais de personnel rapportés aux dépenses totales étant inférieure à la cible du PAP et les frais généraux rapportés aux charges d'exploitation étant conformes aux prévisions. Par ailleurs, la part des ressources propres rapportées aux ressources totales est supérieure à la cible du PAP. Ce résultat est dû à des recettes propres supérieures aux prévisions (41,9 millions d'euros contre 41,3 millions d'euros). Toutefois, comme le souligne le RAP, la portée de cette hausse doit être relativisée, des charges ayant été externalisées pour un montant équivalent.

\*

\* \*



## **OUTRE-MER**

### **Commentaire de M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur spécial**

---

#### **SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– LA PRÉSENTATION ET LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DEMEURENT IMPARFAITS .....	288
A.– LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES RESTE PERFECTIBLE ....	288
B.– LES DÉPENSES FISCALES, DONT LE MONTANT EXCÈDE CELUI DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, SONT INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES .....	289
II.– LE PROGRAMME <i>EMPLOI OUTRE-MER</i> .....	290
A.– L'EXÉCUTION 2008 A ÉTÉ UNE NOUVELLE FOIS MARQUÉE PAR LA SOUS- BUDGÉTISATION DU REMBOURSEMENT DES EXONÉRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE.....	290
1.– Aperçu général .....	290
2.– Faits saillants de l'exécution par action .....	290
B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST ASSEZ CONTRASTÉE .....	291
III.– LE PROGRAMME <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i> .....	292
A.– L'EXÉCUTION 2008 OSCILLE, SELON LES ACTIONS, ENTRE SOUS-BUDGÉTISATION ET SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS .....	292
1.– Aperçu général .....	292
2.– Faits saillants de l'exécution par action .....	293
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE SOUFFRE DES CARENCES DU DISPOSITIF .....	295

La loi de finances pour 2008 a substantiellement fait évoluer la maquette de la mission *Outre-mer*. L'un des trois programmes (*Intégration et valorisation de l'outre-mer*) a été supprimé, conséquence du transfert vers la mission *Administration générale et territoriale de l'État* des moyens de soutien de la mission. Par ailleurs, le financement des contrats aidés, non spécifiques à l'outre-mer, a été transféré vers la mission *Travail et emploi*. La mission *Outre-mer* a ainsi gagné en cohérence, le secrétariat d'État à l'Outre-mer se rapprochant quelque peu de la mission de coordination qui devrait être la sienne.

L'exécution 2008 a, une nouvelle fois, été marquée par les sous-budgétisations chroniques qui affectent la mission. Le dispositif de mesure de la performance a progressé, mais se heurte encore aux spécificités de la mission, le responsable de programme<sup>(1)</sup> ne disposant pas toutes les données nécessaires au renseignement des indicateurs, sur lesquels ses leviers d'action sont en outre limités. Pour une analyse plus précise du dispositif de mesure de la performance, on se reportera utilement au commentaire du Rapporteur spécial dans le rapport d'information de la commission des Finances sur les trois premières années d'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF).

## I.- LA PRÉSENTATION ET LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DEMEURENT IMPARFAITS

### A.- LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES RESTE PERFECTIBLE

Si le nombre d'erreurs d'imputation figurant dans le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008 est moins important que dans le RAP 2007, la plupart des autres remarques formulées par le Rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007 demeurent valables.

Il serait donc opportun de faire figurer dans le RAP les éléments suivants :

– une présentation synthétique de la source, de l'emploi et des motifs des **principaux mouvements de crédits** qui, dans le RAP 2008, font l'objet d'une présentation très succincte dont le détail n'apparaît pas suffisamment clairement dans la justification au premier euro ;

---

(1) Depuis la réforme de l'administration de l'outre-mer, décrite dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2009 (document Assemblée nationale, n° 1198, annexe 30, novembre 2008), le responsable des deux programmes de la mission est le délégué général à l'Outre-mer.

– une présentation en volume, et pas seulement en valeur, du niveau de consommation des crédits, par l’ajout d’une **colonne exprimée en pourcentage** dans les tableaux fournis ;

– un développement consacré à la présentation de la **réserve de précaution** et de son emploi éventuel ;

– un développement résumant les différentes mesures de **fongibilité** intervenues lors de l’exercice.

#### B.– LES DÉPENSES FISCALES, DONT LE MONTANT EXCÈDE CELUI DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, SONT INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES

Le montant des dépenses fiscales excède sensiblement celui des crédits budgétaires : **près de 3 milliards d’euros contre moins de 2 milliards d’euros**.

Le Rapporteur spécial, membre de la mission d’information de la commission des Finances sur les niches fiscales <sup>(1)</sup>, a eu à plusieurs reprises l’occasion d’insister sur la nécessaire évaluation de l’efficacité des dépenses fiscales.

De ce point de vue, **le RAP 2008 marque une certaine avancée**, puisqu’il comporte un passage consacré à l’évaluation des dépenses fiscales à forts enjeux. Une seule mesure a été retenue, à savoir le régime dérogatoire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficient la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion (la TVA n’est pas applicable en Guyane). Son coût est évalué à 1 180 millions d’euros pour 2009. L’exercice d’évaluation se heurte à la difficulté d’isoler les effets de la dépense fiscale. *« La pertinence de cette mesure ne peut s’apprécier qu’en fonction de son effet réellement observé sur les prix à la consommation ; or, cet effet est difficile à évaluer en raison des nombreux facteurs qui interagissent et jouent dans des sens différents sur la formation des prix dans les DOM. »*

S’agissant des dépenses fiscales, il faut rappeler que **la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM) a créé de nouveaux dispositifs**, notamment des « zones franches d’activité », dont le coût et les effets pourront commencer à être évalués dans le RAP 2010.

---

(1) Didier MIGAUD, Gilles CARREZ, Jean-Pierre BRARD, Jérôme CAHUZAC, Charles DE COURSON, Gaël YANNO, Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace, doc. AN n° 946, juin 2008.

## II.— LE PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER*

### A.— L'EXÉCUTION 2008 A ÉTÉ UNE NOUVELLE FOIS MARQUÉE PAR LA SOUS-BUDGÉTISATION DU REMBOURSEMENT DES EXONÉRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

#### 1.— Aperçu général

● Doté en loi de finances initiale de 990,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 997,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP), le programme 138 a finalement reçu 1 228,6 millions d'euros en AE et 1 236,6 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 24 %. Ces crédits ont été consommés à hauteur de respectivement 99,5 % et 99,8 %.

● Le **principal mouvement** expliquant l'accroissement de la dotation votée en loi de finances initiale est l'**ouverture de 215 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2008**. L'objet de cette ouverture était de solder une partie de la dette contractée par l'État auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre du remboursement des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (cf. *infra*).

● Aucune mesure de **fongibilité asymétrique** n'a été autorisée sur le programme, ainsi que l'indique utilement le RAP.

#### 2.— Faits saillants de l'exécution par action

● L'**action 1 *Abaissement du coût du travail*** concentre l'essentiel des crédits du programme (1 074 millions d'euros consommés pour 856,8 millions d'euros votés en loi de finances initiale). Cette action finance le remboursement par l'État aux organismes de sécurité sociale des exonérations de cotisations patronales résultant d'une législation spécifique à l'outre-mer, et tendant à dynamiser un marché du travail dont la situation est dégradée par rapport à la métropole.

Outre les 215 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative, l'action a par ailleurs bénéficié du dégel de la réserve gouvernementale à hauteur de 41,2 millions d'euros et d'une mesure de fongibilité depuis l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* (2,2 millions d'euros).

Par ailleurs, l'article 9 de la loi de finances rectificative a prévu l'affectation d'une part du produit de la taxe sur les véhicules des sociétés (753,4 millions d'euros) à divers organismes sociaux « *au titre du financement des sommes restant dues par l'État aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale* ». Près de la moitié de ce produit (375,4 millions d'euros) doit être affecté au régime social des indépendants au titre des exonérations spécifiques à l'outre-mer.

Le recours à cette affectation de recettes, combiné à une ouverture massive de crédits en collectif, traduit la **sous-budgétisation chronique de la ligne consacrée à la compensation des exonérations**, que le Rapporteur spécial a critiqué dans chacune de ses contributions sur le budget de la mission *Outre-mer*. Afin de réduire le stock de dette, qui s'élevait à 1 milliard d'euros environ mi-2007, une convention d'apurement a été signée le 1<sup>er</sup> octobre 2007 entre l'État et l'ACOSS. En conséquence de ces mesures successives, la dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale est en net recul ; dans la note d'exécution budgétaire de la mission *Outre-mer* relative à l'exercice 2008, la Cour des comptes la chiffre à 451 millions d'euros environ. Dans le même note, la Cour s'interroge sur les méthodes d'évaluation des sommes dues par l'État, évaluation réalisée par la seule ACOSS : « *Tout se passe comme si l'État considérait le dispositif de contrôle par l'ACOSS de l'exonération de chaque employeur comme sans défaut et ses systèmes comptables parfaitement fiables pour agréger une multitude de données individuelles [...]. Cette confiance sans contrôle soulève des questions aussi bien budgétaires que comptables* ».

La LODEOM est partiellement revenue sur la réforme des exonérations introduite en loi de finances pour 2009, et qui devait générer une économie de 138 millions d'euros pour le budget de l'État. L'examen du RAP 2010 permettra de connaître les effets réels des modifications apportées au dispositif.

• **L'action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle** comprend le service militaire adapté (SMA) et divers dispositifs de formation professionnelle, notamment le volet mobilité du projet initiative jeune.

L'exécution de cette action est assez bien documentée, mais **le RAP pourrait être plus précis sur les motifs de certaines modifications** apportées en cours d'exercice à l'autorisation budgétaire, s'agissant par exemple du virement, depuis le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de 6,4 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP.

L'action 2 rassemble l'ensemble des **crédits de personnel** de la mission. Les 3 715 équivalents temps plein travaillé, soit 14 de moins qu'en 2007, sont les volontaires du SMA et le personnel d'encadrement. La dotation de titre 2 disponible (83,6 millions d'euros) a été consommée en quasi-totalité.

## B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST ASSEZ CONTRASTÉE

• **Le dispositif de mesure de la performance a été considérablement simplifié**, du fait notamment du transfert vers la mission *Travail et emploi* des contrats aidés. Le programme compte désormais deux objectifs et trois indicateurs, rappelés dans le tableau ci-dessous.

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand
Indicateur 1.1 : Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année
Indicateur 1.2 : Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole
Objectif n° 2 : Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA
Indicateur 2.1 : Taux d'insertion des volontaires en fin de contrat

● L'**indicateur 1.1** montre que la croissance de l'emploi est plus importante dans les entreprises d'outre-mer bénéficiant du dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale que dans celles n'en bénéficiant pas. L'écart constaté est supérieur à l'écart prévu.

L'**indicateur 1.2** fournit des résultats plus décevants : la croissance de l'emploi dans les entreprises ultramarines exonérées est certes plus dynamique que dans les entreprises analogues de métropole, mais l'écart est moins important que prévu. Le RAP indique que « *cette baisse reflète essentiellement le ralentissement de la progression des effectifs salariés outre-mer* ». Ce taux est en effet passé de 5,64 % en 2007 à 2,55 % en 2008. Dans un contexte de crise économique, cette tendance laisse présager une dégradation du marché du travail ultramarin.

● L'**indicateur 2.1** fournit de bons résultats, au-delà de la prévision et de la réalisation 2007 : en 2008, le taux d'insertion sur le marché du travail des volontaires du SMA en fin de contrat a été de 79,6 %. Le succès de ce dispositif se voit donc une nouvelle fois confirmé.

### III.- LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

#### A.- L'EXÉCUTION 2008 OSCILLE, SELON LES ACTIONS, ENTRE SOUS-BUDGÉTISATION ET SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS

##### 1.- Aperçu général

● Doté en loi de finances initiale de 762,6 millions d'euros en AE et de 722 millions d'euros en CP, le programme 123 a finalement perçu 780 millions d'euros en AE et 764,6 millions d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement 2,3 % et 5,9 %. Les AE ont été consommées à 102 % et les CP à 97,2 %.

La **surconsommation des AE**, qui n'est pas clairement expliquée dans le RAP, semble résulter « *de traitements techniques de recodification d'opérations anciennes qui se sont traduits par le retrait d'engagements sur opérations des années antérieures suivis de réengagements sur l'année en cours* ».

• Les **principales ouvertures** en cours d'exécution résultent du report de 2007 vers 2008 de 40,2 millions d'euros en AE et de 66,4 millions d'euros en CP. La Cour des comptes relève que *« contribue à ces reports le caractère tardif des ouvertures de crédit par les lois de finances rectificatives et des rattachements de fonds de concours »*.

Contrairement au programme 138, le programme 123 a enregistré un **volume significatif d'annulations** : 26,6 millions d'euros en AE et 27,6 millions d'euros en CP. Si le volume global d'annulations a été environ deux fois inférieur à celui de l'exercice 2007, la Cour note, dans un constat sans appel, qu' *« en 2008 comme les années précédentes, les annulations ont été non seulement peu opportunes, mais surtout irrégulières : la persistance des dettes montre que les annulations n'ont pas porté sur des crédits sans objet mais au contraire sur des crédits destinés à payer des dépenses obligatoires »*. La Cour poursuit en indiquant que *« ces annulations n'ont fait qu'aggraver une difficulté budgétaire préexistante, celle du défaut de sincérité des dotations initiales : parmi les 85 millions d'euros d'impayés de 2008 [...], 15 millions d'euros, soit environ 18 %, sont dus à des annulations préparées par des gels »*. La sous-budgétisation du programme dénoncée par la Cour se traduit dans la justification au premier euro par action.

## 2.— Faits saillants de l'exécution par action

• L'exécution de l'**action 1 Logement** se caractérise essentiellement par un **niveau de construction inférieur aux prévisions et plus encore aux besoins**, tant en ce qui concerne l'accession à la propriété (893 logements contre 2 000 prévus) que le logement locatif social (3 676 contre 4 500). Pour autant, la dette contractée par l'État auprès des opérateurs du logement ne s'est pas réduite : **en 2008, il aura manqué 17 millions d'euros de crédits de paiement pour couvrir les engagements exigibles au cours de cet exercice**. Il faut préciser que la dotation initiale de l'action a été réduite en cours d'exercice, sans que le RAP fournisse d'explication.

**La LODEOM a créé un nouveau dispositif de financement du logement social, via une réduction d'impôt sur le revenu**, afin de répondre aux besoins de l'outre-mer. **Le Rapporteur spécial est très réservé sur l'efficacité supposée de ce mécanisme nouveau**, sur lequel il faudra se pencher avec attention à l'occasion de l'examen du RAP 2010.

• L'**action 2 Aménagement du territoire** porte essentiellement les crédits relatifs aux dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités ultramarines. Là encore, **le RAP ne fournit pas d'explications sur la différence, pourtant très importante, entre les crédits votés et les crédits consommés** (134,1 millions d'euros contre 158,9 en AE et 110,1 millions d'euros contre 171,4 en CP).

L'État a également contracté une **dette au titre de la politique contractuelle**, résultant d'une insuffisance de CP délégués aux préfectures et haut-commissariats. La Cour des comptes relève que « *la situation s'améliore toutefois légèrement en 2008 : fin 2008, la dette était de 63 millions d'euros contre 82 millions d'euros un an auparavant, dont 35,11 millions d'euros exigibles* ».

● L'**action 3 Continuité territoriale** est marquée par une sous-consommation des crédits ouverts en loi de finances (44 millions d'euros contre 54). Cela résulte du fait que les crédits prévus pour financer la dotation de continuité territoriale n'ont pas été exécutés en totalité, traduisant les défaillances du dispositif créé en 2003. En effet, certaines régions, responsables de sa mise en œuvre, y ont renoncé (Guyane) ou l'ont suspendue (Martinique et La Réunion en 2007). De ce point de vue, **la LODEOM pourrait améliorer la situation, en confiant à l'État la gestion des différents dispositifs de continuité territoriale, rassemblés en un fonds unique.**

La loi prévoit en outre une **rationalisation des conditions d'attribution du passeport mobilité**, dont le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de dénoncer la dérive. À cet égard, il faut remarquer qu'un effort en gestion a permis, au cours de l'exercice 2008, de rembourser au Centre national des œuvres universitaires et sociales les sommes avancées par lui au titre du dispositif.

● Le principal fait notable relatif à l'exécution de l'**action 4 Sanitaire et social** consiste en l'abondement, par fongibilité, des crédits destinés à l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna.

● L'**action 5 Culture, jeunesse et sports** n'appelle pas de commentaire particulier.

● S'agissant de l'**action 6 Collectivités territoriales**, il eût été utile de commenter l'écart important entre AE votées et AE consommées (297,2 millions d'euros contre 341,3).

La sous-consommation des CP s'explique notamment par la décision prise par le secrétariat d'État à l'Outre-mer de ne plus verser à la Polynésie française la **dotation globale de développement économique** (DGDE) en AE = CP. Il s'agit de préparer la mise en place d'un échéancier des CP pour les dépenses d'investissement ; les crédits de paiement seraient débloqués au fur et à mesure de la réalisation de l'investissement. Le Rapporteur spécial, souhaitant un renforcement de la transparence de la DGDE, ne peut qu'être satisfait de cette première initiative.

● L'**action 7 Insertion économique et coopération régionales**, pour finir, n'appelle aucun commentaire particulier.

## B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE SOUFFRE DES CARENCES DU DISPOSITIF

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : Mieux répondre au besoin de logement social
Indicateur 1.1 : Pourcentage des crédits de l'action logement engagés dans le cadre d'une convention de programmation urbaine
Indicateur 1.2 : Part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond LLS
Indicateur 1.3 : Pourcentage de logements attribués à des ménages vivant en situation d'insalubrité
Objectif n° 2 : Encourager une approche partenariale élargie en vue d'optimiser la gestion des opérations contractualisées
Indicateur 2.1 : Respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées
Indicateur 2.2 : Montant de l'investissement privé mobilisé par euro public investi dans des opérations contractualisées
Objectif n° 3 : Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale
Indicateur 3.1 : Coût moyen du passeport mobilité bénéficiant au public étudiant corrigé de l'évolution du prix du pétrole
Objectif n° 4 : Accompagner le développement des collectivités d'outre-mer
Indicateur 4.1 : Délai de notification aux collectivités du montant des dotations prévues au titre de l'année
Indicateur 4.2 : Part des crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) dans les investissements financés par la Polynésie française
Objectif n° 5 : Optimiser l'aide aux victimes et aux collectivités ultra-marines touchées par les catastrophes naturelles
Indicateur 5.1 : Délai moyen de traitement des dossiers de demandes d'aides

● **La mesure de la performance des actions conduites en matière de logement social est plutôt défailante :**

– l'**indicateur 1.1** n'est pas plus renseigné en 2008 qu'en 2007, la convention de programmation urbaine n'ayant jamais pu être mise en œuvre, faute d'accord avec les bailleurs sociaux. L'indicateur a été abandonné dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2009 ;

– les données nécessaires au renseignement de l'**indicateur 1.2** sont disponibles pour la seule Guadeloupe. Le prochain RAP devrait être mieux renseigné ;

– lorsqu'elles sont disponibles, les données relatives à l'**indicateur 1.3** traduisent pour la plupart des résultats très inférieurs aux prévisions réactualisées mi-2008.

**La Cour des comptes suggère utilement l'adoption d'un indicateur plus adapté, « mesurant l'ajustement de l'offre à la demande (par exemple le temps moyen d'attente d'attribution d'un logement), dès lors que l'insuffisance quantitative est identifiée comme le problème majeur du logement social outre-mer ».**

● **La performance des opérations contractualisées** est de fait mesurée par un seul indicateur ; l'**indicateur 2.2** ayant été supprimé dans le PAP 2009, il n'est pas renseigné dans le RAP 2008. L'**indicateur 2.1**, dont la lecture est particulièrement malaisée, montre que le but poursuivi, à savoir s'en tenir aux clés

de financement des projets arrêtées dans les contrats, n'est pour ainsi dire jamais respecté.

- Mesuré par l'**indicateur 3.1**, le **coût du passeport mobilité** est supérieur à la prévision, ce qui milite en faveur de la rationalisation du dispositif, entreprise par la LODEOM, qui conditionnera à l'avenir le bénéfice du passeport mobilité à un plafond de ressources.

- **L'efficacité des dotations versées aux collectivités ultramarines n'est pour l'heure pas réellement mesurée.** En effet, l'**indicateur 4.1**, d'ailleurs supprimé dans le PAP 2009, n'est pas réellement un indicateur de performance. Au demeurant, les résultats sont particulièrement mauvais : 157 jours pour une prévision de 37 jours. Le RAP l'explique par « *des modifications de l'organisation des services et des procédures* ». Quant à l'**indicateur 4.2**, il n'est pas encore renseigné, étant en construction au moment de l'élaboration du PAP 2008. Le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner que cet indicateur n'est pas très adapté, ne permettant pas de mesurer les effets de la DGDE.

- Les résultats de l'**indicateur 5.1** sont nettement meilleurs que la prévision initiale, du fait d'événements climatiques de moindre ampleur qu'en 2007.

\*

\* \*

***PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ;  
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX***

**Commentaire de M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</i> .....	298
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	298
1.– Une analyse encore perturbée pour l'exercice 2008 .....	298
2.– Un personnel en nette diminution .....	299
B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE NE SONT PAS TOUJOURS D'UNE LECTURE AISÉE .	299
1.– Le respect des engagements européens de la France .....	299
2.– Vers une meilleure connaissance de la population par commune .....	299
3.– L'amélioration des services rendus aux entreprises .....	300
4.– La mesure de l'efficacité et de la maîtrise des coûts .....	300
II.– LE PROGRAMME <i>POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI</i> .....	300
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ACROBATIQUE COMPTE TENU DE LA SOUS-ESTIMATION DES BESOINS .....	300
1.– Une exécution maîtrisée en apparence .....	300
2.– Une sous-dotation chronique .....	301
B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	302
1.– 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 .....	302
2.– Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale .....	302
3.– Assurer la transposition des directives européennes dans les délais .....	302

## I.- LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Inclus en 2007 dans la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*, ce programme, qui recouvre les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques, a été intégré en 2008 au sein de la mission *Pilotage de l'économie française*.

### A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 se sont élevés à 447,8 millions d'euros. L'ouverture de 35,4 millions d'euros en cours d'exercice a porté le montant total des crédits disponibles à 483,3 millions d'euros dont 452,6 ont été consommés (95,1 %).

En crédits de paiement, les moyens votés en loi de finances initiale pour 2006 se sont élevés à 450,6 millions d'euros. Après annulation de crédits de personnel sur le titre 2 (-1,5 million d'euros) et ouverture de moyens sur les autres titres (25,4 millions d'euros), les crédits ouverts se sont élevés à 476,1 millions d'euros dont 463,8 ont été consommés (97,4 %).

La Cour des comptes rappelle que les crédits du programme ont été fixés en tenant compte du contrat pluriannuel de performance 2007-2009. L'alignement sur le contrat a guidé la préparation de la loi de finances pour 2008.

#### 1.- Une analyse encore perturbée pour l'exercice 2008

Ce programme compte cinq actions dont quatre ont respecté les limites budgétaires imposées par la loi de finances initiale tandis que, comme l'an dernier, l'action *Soutien*, présente une large surconsommation : 18,5 millions d'euros en crédits en autorisations d'engagement et 13 millions d'euros en crédits de paiement.

Comme lors de l'exercice précédent, le responsable de programme justifie principalement ce mauvais résultat par des erreurs d'imputation qui seraient « *cependant en voie d'amélioration* ».

Par ailleurs, le RAP nous apprend que les dépenses d'investissement inscrites en loi de finances initiale concernaient les seules dépenses immobilières de l'INSEE, ce qui a conduit à un dépassement particulièrement important en gestion : 9,1 millions d'euros dépensés contre 1,1 million votés en autorisations de programme et 3,7 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale contre 11 millions d'euros consommés pendant l'exercice.

## 2.– Un personnel en nette diminution

Le nombre d'emplois (ETPT) autorisés en loi de finances initiale s'élevait à 6 131. Les réalisations se sont élevées en moyenne à 5 950 emplois, ce qui représente une diminution de 138 postes par rapport à l'année 2007 (-2,3 %).

L'écart de 181 postes entre les emplois autorisés et ceux réellement pourvus s'explique à la fois par l'anticipation de la baisse du plafond d'emplois attendue pour 2009 ainsi que par la nécessité de maintenir un volant d'ETPT disponibles, de manière à pourvoir au retour inopiné de certains personnels dont les emplois ont été transférés sur les programmes des différents ministères employeurs mais dont la gestion continue de relever de l'INSEE et qui sont susceptibles de revenir en cas, par exemple, de fermeture d'un service statistique ministériel.

## B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE NE SONT PAS TOUJOURS D'UNE LECTURE AISÉE

Les six objectifs inscrits dans le projet annuel de performances sont directement tirés du contrat pluriannuel de performances et portent sur les quatre points représentatifs des activités de l'INSEE. Ils sont associés à six indicateurs de performance dont la construction est souvent très technique et l'interprétation malaisée. Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a porté l'an dernier un jugement assez sévère sur ces indicateurs qu'il proposait de reformuler de manière substantielle.

### 1.– Le respect des engagements européens de la France

Les engagements européens de notre pays font l'objet de deux objectifs, le premier s'intéressant aux délais de diffusion des résultats économiques, le second à la diffusion des indices économiques.

Ces objectifs sont assortis de deux indicateurs : le premier, peu lisible, sera remplacé pour l'analyse de la performance en 2009. Le second nous apprend que l'objectif de diffusion des indices économiques dans les délais prescrits est atteint en 2008, comme il l'avait été en 2006 et 2007.

### 2.– Vers une meilleure connaissance de la population par commune

L'INSEE s'est assigné pour tâche de connaître avec une bonne précision la population de l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, entre 2004 et 2008 à raison de 20 % par an pendant les cinq années en question. En 2008, l'objectif a été atteint puisque le pourcentage de communes dont la population légale est publiée atteint 100 %. Étant parvenu à la valeur maximale, cet indicateur a été, à juste titre, remplacé dans le PAP pour 2009.

### 3.– L'amélioration des services rendus aux entreprises

Cet objectif est mesuré à travers deux indicateurs liés, d'une part, à la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire Sirene et, d'autre part, au pourcentage d'entreprises qui utilisent l'Internet pour transmettre leurs données à l'INSEE.

Si le deuxième indicateur, en augmentation constante, est d'une lecture facile, il n'en va pas de même du premier déjà critiqué dans ce même rapport l'an dernier, qui « *mesure la fraction de temps d'une journée de travail standard qu'il faudrait pour résorber le stock de liasses non encore traitées* ». Le chiffre de 0,032 obtenu en 2007 avait été considéré par le responsable de programme comme « *très favorable* ». Le résultat obtenu pour 2008 (0,05 %) est conforme à l'objectif de 0,15 fixé dans le projet de loi de finances pour 2008. Il est toutefois indiqué que « *l'indicateur est très sensible et peut enregistrer des variations importantes* ».

### 4.– La mesure de l'efficacité et de la maîtrise des coûts

L'INSEE évalue son efficacité par un indicateur qui « *établit le ratio entre le volume et les coûts en prenant au numérateur la durée totale d'interview des questionnaires individuels réussis et au dénominateur la somme des coûts directs générés par l'enquête* ». Le résultat obtenu en 2008 s'élève à 0,42 pour un objectif de stabilité par rapport aux années précédentes. Ce taux s'élevait à 0,42 en 2006 et 0,45 en 2007.

## **II.– LE PROGRAMME POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI**

Ce programme, moins homogène que le précédent, a pour objet d'aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques en matière économique, financière, d'emploi et de formation. Il s'appuie sur trois directions du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi : la direction générale du Trésor et de la politique économique, la direction de la Législation fiscale et la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle.

### **A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ACROBATIQUE COMPTE TENU DE LA SOUS-ESTIMATION DES BESOINS**

#### 1.– Une exécution maîtrisée en apparence

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 se sont élevés à 390,8 millions d'euros. 45 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exercice, portant la ressource totale à 435,8 millions d'euros dont 399,1 millions d'euros ont été réellement consommés (91,6 %)

En crédits de paiement, les 390,6 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont été abondés par 31,1 millions d'euros d'ouvertures en cours d'exercice, portant le montant total des fonds disponibles à 421,7 millions d'euros. Sur ce montant, 404,6 millions ont effectivement été consommés (95,9 %).

Ce programme comptait en 2008 un plafond d'emplois de 3 294 ETPT, pour un effectif réalisé de 3 159 agents. Ce chiffre enregistre une hausse de 199 personnes par rapport à 2007 qui, selon le responsable de programme, « traduit la mise en œuvre du schéma d'emplois des directions du programme ainsi que l'effet des transferts d'emplois intervenus en 2008 ». Le RAP ne fournit pas davantage d'explications sur cette surprenante hausse d'effectifs dans une période de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

La structure des dépenses du programme mérite qu'on s'y attarde un instant. À l'instar de la plupart des programmes, les dépenses de personnel sont les plus importantes : 203,8 millions d'euros sur un total de 404,5 millions. Mais elles sont suivies de peu par les dépenses de fonctionnement, particulièrement importantes : 196,7 millions d'euros. Cette catégorie regroupe non seulement le fonctionnement classique du programme, mais aussi le remboursement des missions d'intérêt général exécutées par la Banque de France (mise en circulation de la monnaie, tenue du fichier central des chèques, relations avec les pays de la zone franc...) et l'IEDOM (Institut d'émission des départements d'outre-mer).

## 2.– Une sous-dotation chronique

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2008, considère toutefois que « les crédits votés sont toujours insuffisants pour payer les charges prévisibles du programme 305 car, depuis 2006, la rémunération des prestations exécutées par la Banque de France pour le compte de l'État est sous-évaluée d'environ 40 millions d'euros sur un total de 160 millions ». Les ressources auraient été trouvées en 2008 (pour 38 millions d'euros) « dans le programme 221 grâce aux retards dans la consommation des crédits destinés au programme informatique Chorus ». La Cour regrette que le projet de loi de finances ne soit pas sincère et rappelle que le chef du département du contrôle budgétaire du ministère a émis sur ce point un « avis avec observation », ce qui correspond à la plus forte réserve dans la situation.

La Cour des Comptes critique également la justification au premier euro qui « reste un exercice inachevé ». Cette justification dans les programmes et rapports annuels de performances « s'apparente encore à l'ancienne technique des « services votés », car les moyens nécessaires à l'action sont simplement cités, mais pas expliqués par les travaux à accomplir ». Le Rapporteur spécial s'associe à ces critiques et insiste sur la faiblesse des explications, voire l'indigence, du RAP et du PAP.

## B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme poursuit trois objectifs assortis de cinq indicateurs de performance.

- 1.– 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

Le premier indicateur met en évidence la faible fiabilité des prévisions présentées en 2008 dans le projet de loi de finances, qu'il s'agisse de la croissance (+2 à 2,5 % prévus contre 0,7 % réalisés) ou de l'inflation (1,7 % de hausse des prix attendue contre une augmentation réelle de 2,8 %). Le second indicateur, qui mesure l'écart en matière de rentrées fiscales entre la prévision et la réalité, met également en exergue la difficulté qu'il y a à prévoir en période de mauvais contexte économique.

- 2.– Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale

L'indicateur de performance indique un délai d'achèvement du code applicable au 1<sup>er</sup> janvier relativement stable : ce document est généralement prêt dans les derniers jours de mars ou les premiers d'avril. Par ailleurs, la proportion de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'un texte reste stable à 76 % contre 75 % en 2007.

- 3.– Assurer la transposition des directives européennes dans les délais

Le nombre de directives nécessitant des mesures de transposition de nature législative ou réglementaire et dont la date limite de transposition est intervenue au cours de l'année de référence est faible : deux dans chaque cas en 2007, une en 2008, ce qui rend l'indicateur peu significatif.

\*

\*       \*

## ***POLITIQUE DES TERRITOIRES***

### **Commentaire de M. Jean-Claude FLORY, Rapporteur spécial**

#### **SOMMAIRE**

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i> .....	305
A.– LE PROGRAMME S'INSCRIT DANS UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE REMANIÉ .....	305
B.– UNE EXÉCUTION GLOBALE CONFORME AUX PRÉVISIONS .....	306
1.– Une meilleure soutenabilité du budget en 2008 mais un poids encore très important des engagements antérieurs restant à couvrir.....	306
2.– Le renforcement des moyens alloués à la cohésion territoriale : le bilan positif des pôles d'excellence rurale .....	306
3.– Le soutien à la compétitivité et l'attractivité du territoire.....	307
<i>a) Le soutien apporté aux entreprises par la prime d'aménagement du territoire (PAT) .....</i>	<i>307</i>
<i>b) La poursuite des contrats de site .....</i>	<i>307</i>
4.– L'exécution des contrats de projets (CPER).....	308
<i>a) Le bouclage des contrats de plan 2000-2006.....</i>	<i>308</i>
<i>b) La montée en puissance des contrats de projets 2007-2013 .....</i>	<i>308</i>
C.– DES RÉSULTATS SATISFAISANTS SUR LA PERFORMANCE .....	309
1.– Les objectifs sont majoritairement atteints.....	309
<i>a) Les résultats de la PAT .....</i>	<i>309</i>
<i>b) L'action positive de l'AFII.....</i>	<i>309</i>
2.– Les améliorations pouvant être apportées.....	309
<i>a) Les objectifs de créations d'emplois par les PER .....</i>	<i>309</i>
<i>b) L'exploitation de l'indicateur 2.2.....</i>	<i>310</i>

II.– LE PROGRAMME <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i> .....	310
A.– LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2008 .....	310
1.– Le retour à la fongibilité des crédits limitée au périmètre des actions .....	311
2.– Une gestion rendue complexe par l'externalisation croissante des ressources .....	311
C.– L'EXÉCUTION DES PRINCIPALES ACTIONS .....	312
1.– L'exécution de l'action 3 <i>Plan Loire grandeur nature</i> .....	312
2.– L'exécution de l'action 2 <i>Eau en Bretagne</i> .....	312
3.– L'exécution de l'action 4 <i>Programme d'investissements en Corse</i> .....	314

## I.- LE PROGRAMME *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

### A.- LE PROGRAMME S'INSCRIT DANS UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE REMANIÉ

En 2008, l'architecture de la mission *Politique des territoires* est nettement réduite pour être recentrée sur son objectif principal, **l'aménagement du territoire**. Par rapport à 2006, elle ne conserve plus que deux programmes : le programme 112 *Aménagement du territoire*<sup>(1)</sup> et le programme 162 *Interventions territoriales de l'État*.

Le tableau suivant récapitule l'exécution des budgets en 2007 et 2008 pour l'ensemble de la mission.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *POLITIQUE DES TERRITOIRES* ENTRE 2007, 2008 ET 2009

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)

Programmes	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiement (CP)			
	Exécution 2007	LFI 2008	Exécution 2008	Taux de consommation	Exécution 2007	LFI 2008	Exécution 2008	Taux de consommation
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire <sup>(1)</sup>	390,2	283,8	273,7	96 %	404,5	373,8	377,7	101 %
Interventions territoriales de l'État <sup>(2)</sup>	172,8	151,4	113,1	74 %	104,7	87,2	101,5	116 %
<b>TOTAL</b>	<b>563,0</b>	<b>435,2</b>	<b>386,8</b>	<b>88 %</b>	<b>509,2</b>	<b>461,0</b>	<b>479,2</b>	<b>104 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2008.

(1) : Le périmètre du programme compte 4 actions en 2007 et 3 en 2008.

(2) : Le périmètre du programme compte 8 actions en 2007 et 7 en 2008.

Pour l'année 2008, le tableau met en évidence une qualité de la prévision budgétaire contrastée entre les deux programmes de la mission : tandis que l'exécution du budget du programme 112 est très proche de la prévision (taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) de 96 % et de 101 % en crédits de paiement (CP), celle du programme 162 s'en éloigne sensiblement, avec un taux de consommation des AE de 74 % et des CP de 116 %.

(1) Au cours de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2008, l'intitulé du programme a été modifié pour devenir Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire.

## B.– UNE EXÉCUTION GLOBALE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Pour 2008, la loi de finances initiale (LFI) prévoit l'inscription au programme 112 de **283,8 millions d'euros en AE** et **373,8 millions d'euros en CP**, des montants en baisse par rapport à 2007 (– 10 % en AE et – 6 % en CP).

Pour rappel, l'architecture du programme lui-même a été remaniée en 2008 avec la suppression de l'action 3 *Grands projets interministériels* et la ventilation des crédits qu'elle contenait entre les autres actions du programme.

1.– Une meilleure soutenabilité du budget en 2008 mais un poids encore très important des engagements antérieurs restant à couvrir

**En 2008, la soutenabilité du budget est en voie d'amélioration.**

En effet, les dotations initiales de CP sont, d'une part, maintenues à un niveau équivalent aux crédits votés en 2007 (comprenant un abondement de 100 millions d'euros voté par amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007), et d'autre part, supérieures au montant des AE (ce pour la première fois depuis 2002). Portés à un montant de 380,2 millions d'euros par mouvements de crédits, les CP sont consommés à hauteur de **99,3 %**, un taux de consommation élevé et très proche de celui atteint en 2007 (99,6 %).

Malgré cet **effort de rééquilibrage** entre les AE et les CP, le niveau des **engagements non couverts reste très élevé** au regard des dotations globales du programme, puisqu'il atteint plus du double des dotations budgétaires de l'année considérée (839 millions d'euros).

2.– Le renforcement des moyens alloués à la cohésion territoriale : le bilan positif des pôles d'excellence rurale

Les crédits inscrits à l'action 2 *Développement solidaire et équilibré des territoires* représentent **la majeure partie** des crédits du programme (51 % des AE votées) et ont été renforcés en cours d'exercice (58 % des AE consommées)<sup>(1)</sup>.

71,8 millions d'euros en AE ont été dépensés pour honorer les engagements du Gouvernement et 71 %, soit 51 millions d'euros, ont été affectés au soutien des **pôles d'excellence rurale (PER)**.

Initié en 2006, le dispositif des PER a connu une phase de mise en place assez longue jusqu'au dernier trimestre 2007, tandis que l'exécution de l'année 2008 montre une consommation conforme aux prévisions (28,2 millions d'euros consommés pour 30 millions d'euros inscrits en LFI).

---

(1) Pour une part non significative, ce renforcement s'explique aussi par l'existence d'une erreur matérielle qui a conduit au report des crédits d'assistance technique aux programmes européens de l'action 4 (LFI 2008) vers l'action 2 (RAP 2008).

L'écart constaté provient du transfert de crédits de 22,8 millions d'euros en provenance des ministères contributeurs aux PER vers le programme 112 <sup>(1)</sup>.

Le bilan de l'évaluation des PER réalisée par le Gouvernement à la fin de l'année 2008 met en évidence des **résultats globalement positifs**.

En 2006, 379 projets ont été labellisés, sur près de 800 candidatures. Après deux ans, 357 PER ont effectivement engagé leur projet d'investissement, dont près de 100 d'entre eux en totalité. 22 PER (soit 6 %) seulement ont été abandonnés. Alors que des résultats importants en termes de créations d'emplois sont attendus de cette politique des pôles d'excellence rurale, on constate déjà la création de 6 000 emplois directs, dont **1 300 en 2008**.

### 3.— Le soutien à la compétitivité et l'attractivité du territoire

L'analyse de l'exécution des crédits de l'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* montre un léger renforcement de sa part relative dans la consommation des CP (39 % des crédits consommés contre 36 % des crédits votés) au cours de l'exercice 2008.

#### *a) Le soutien apporté aux entreprises par la prime d'aménagement du territoire (PAT)*

En 2007, le régime de la PAT a été profondément renouvelé pour être orienté vers deux types de projets : d'une part, les créations, extensions ou reprises d'entreprises implantées dans les zones d'aides à finalité régionale et d'autre part, les programmes de recherche-développement et d'innovation d'entreprises situées sur l'ensemble du territoire métropolitain. On constate une nette progression du nombre de projets primés : 78 en 2008 contre 59 en 2007, pour un engagement comptable s'élevant à **32 millions d'euros**. L'écart avec la prévision n'est ainsi que de 5 millions d'euros et s'explique par la date de la dernière CIALA <sup>(2)</sup>, intervenue le 27 novembre 2008, et dont la tenue tardive n'a pas permis la prise en compte dans la gestion de 2008 du montant des dossiers examinés. En outre, si le solde comptable d'engagement inscrit dans le RAP n'est que de 18,4 millions d'euros, c'est parce qu'il est artificiellement minoré de 13,6 millions d'euros liés à la prise en compte dans le logiciel ACCORD LOLF du retrait des AE portant sur des dossiers clôturés et antérieurs à 2008.

#### *b) La poursuite des contrats de site*

Parmi les engagements du Gouvernement inscrits à l'action 1 figurent le financement des contrats territoriaux et des contrats de site.

---

(1) Le mode de financement des PER a été modifié en 2007 par la création d'un fonds ministériel mutualisé au sein du programme 112, géré par le CNASEA, et destiné à recueillir les contributions des autres ministères.

Celles-ci sont détaillées dans le document de politique transversale pour 2008, p. 69.

(2) Commission interministérielle d'aide à la localisation des activités.

Débutée en 2003 <sup>(1)</sup>, cette politique d'accompagnement des territoires en difficulté a conduit à la signature de 34 contrats au total, dont 15 sont arrivés à échéance fin 2007 et 7 ont été financés en 2008. La contribution totale de l'État s'élève à 513,8 millions d'euros, financés à hauteur de 21 % par le présent programme. Les besoins en AE en 2008 se sont révélés moins importants que prévus et sont appelés à décroître (5 contrats seront achevés en 2009, 5 en 2010 et le dernier sera achevé en 2013), tandis que l'avancement des opérations en 2008 a créé des besoins en CP (21,6 millions d'euros) supérieurs aux prévisions.

#### 4.– L'exécution des contrats de projets (CPER)

##### *a) Le bouclage des contrats de plan 2000-2006*

En 2008, sur la totalité des CP consommés au titre des contrats de projets (155,2 millions d'euros), 75 % sont affectés à la couverture de la génération des contrats de plan 2000-2006. Ce chiffre atteignait plus de 95 % pour l'exercice 2007.

L'analyse entre la prévision et la consommation des CP fait apparaître une sous-consommation des CP pour l'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* qui conduit à une prévision actualisée des CP à couvrir après 2008 en augmentation de 46 %.

Cet écart par rapport à la prévision est lié aux décisions des responsables de BOP régionaux, qui ont privilégié le règlement des factures portant sur les opérations inscrites dans les contrats de plan 2000-2006 **cofinancées avec des crédits européens** pour écarter le risque de dégageant d'office. Et ces opérations sont moins nombreuses en volume sur l'action 1 que sur l'action 2. De plus, les opérations initiées au titre des contrats de plan 2000-2006 sur l'action 1 (contrats de site, opérations de reconversion des bassins miniers, réhabilitation du littoral Languedoc) sont généralement plus lourdes et longues à réaliser que les investissements financés par les crédits inscrits à l'action 2.

##### *b) La montée en puissance des contrats de projets 2007-2013*

Pour l'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires*, après une année 2007 largement consacrée au démarrage de la nouvelle génération de contrats de projets, les programmations se sont accélérées au cours du second semestre de l'année 2008. Ainsi, le montant des AE (36 millions d'euros) est en hausse de près de 50 % par rapport à la prévision (52,7 millions d'euros), et les CP suivent la même évolution (+ 48 %).

Cet écart est accentué par le fait que les responsables de BOP ont privilégié des **projets à forte incidence économique** et explique en conséquence la moindre consommation réalisée sur l'action 2 *Développement solidaire*, en AE (– 16 %) et en CP (– 41 %).

---

(1) CIADT du 26 mai 2003.

## C.– DES RÉSULTATS SATISFAISANTS SUR LA PERFORMANCE

### 1.– Les objectifs sont majoritairement atteints

En 2008, le volet performance est constitué de 3 objectifs et de 10 indicateurs. Sur ces 10 indicateurs, 9 sont renseignés et les résultats sont atteints pour 6 d'entre eux, soit les deux tiers.

#### *a) Les résultats de la PAT*

Le résultat de l'indicateur 1.1 *Taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* confirme le soutien à l'emploi apporté par cette prime.

Son résultat, en progression par rapport à la prévision, est plus représentatif en 2008 de l'impact réel de la PAT car il a pu être établi sur un nombre de dossiers plus élevés (63 contre une vingtaine seulement en 2007). Pour rappel, la réforme du régime de la PAT engagée en 2007 a induit des retards liés à la validation tardive du nouveau zonage par l'Union européenne et l'entrée en vigueur des textes d'application nationaux.

Les bons résultats obtenus sur l'indicateur 1.2 *Pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours* sont révélateurs de l'efficacité des procédures mises en place par la DIACT, pour un nombre de dossiers traités en hausse (105 en 2008) par rapport à 2007 (87) compte tenu du démarrage de l'instruction entamée en 2008 dès le début de l'année. Ces bons résultats sont particulièrement significatifs dans un contexte plus difficile en 2008 qu'en 2007 compte tenu de l'impact économique de la crise.

#### *b) L'action positive de l'AFII*

L'écart positif constaté entre la réalisation et la prévision pour l'indicateur 1.4 <sup>(1)</sup> met en avant une présence de l'AFII plus forte auprès des investisseurs étrangers. Il reflète ainsi le bien fondé des efforts de restructuration et de recentrage des missions de l'agence sur les priorités de prospection et d'accompagnement des investissements étrangers entrepris en septembre 2006.

### 2.– Les améliorations pouvant être apportées

#### *a) Les objectifs de créations d'emplois par les PER*

La politique des PER a été mise en place avec des objectifs de créations d'emplois particulièrement ambitieux. La cible, fixée à 13 500 emplois créés ou maintenus en 2010, est basée sur le cumul des engagements d'emplois pris par les maîtres d'ouvrage dans les conventions cadre des PER.

---

(1) Nombre d'emplois prévus associés aux projets aboutis traités par l'AFII rapporté au nombre total d'emplois associés aux décisions d'investissement étranger en France.

Or le niveau de réalisation actuel des PER, qui comprend la prise en compte du taux d'abandon (22) et du nombre de PER (38) dont les investissements ne seront réalisés que partiellement, vont conduire à une réévaluation des objectifs de création d'emplois avec une baisse de l'ordre de 10 à 20 % dans le PAP 2010.

*b) L'exploitation de l'indicateur 2.2*

La réalisation de l'indicateur 2.2 *Comparaison du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale* n'étant pas renseignée pour 2008, son analyse n'est pas possible. Or son interprétation était déjà rendue difficile en 2007 par les modifications opérées par l'INSEE aux bases statistiques relatives au système d'observation des créations d'entreprises.

La valeur cible est fixée pour 2013 à zéro, c'est-à-dire à l'annulation de l'écart constaté entre la création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (type zonage AFR ou ZRR) et la moyenne nationale.

Mais en l'état, cet indicateur ne semble pas être suffisamment opérationnel pour permettre un suivi correct de l'avancée vers l'objectif fixé.

## **II.- LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT**

Le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) était d'abord un programme expérimental, créé pour une durée initialement fixée à trois ans (2006-2008). Il a été confirmé dans son principe et dans ces modalités à la suite du rapport du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) publié en mai 2008.

Conçu pour améliorer et accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées à enjeu de portée nationale, ses dotations budgétaires sont issues de différents programmes ministériels, et rendues fongibles à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire unique.

En 2008, le PITE comprend **sept actions**. Il a été reconduit en 2009 avec un périmètre réduit à quatre actions, dont trois sont inscrites au programme depuis 2006 <sup>(1)</sup>. Il s'agit des actions 2 *Qualité des eaux en Bretagne*, 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse* et 6 *Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin*.

---

(1) La quatrième action, nouvelle, porte sur le Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe.

## A.– LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2008

### 1.– Le retour à la fongibilité des crédits limitée au périmètre des actions

Le PITE est un programme qui fonctionne avec des principes de gestion largement dérogoires aux principes posés par la LOLF <sup>(1)</sup>. Parmi ceux-ci figure celui relatif à la fongibilité des crédits. Ainsi, si les crédits issus des différents programmes contributeurs sont fongibles au sein de chaque action, cette fongibilité est expressément limitée au périmètre de chacune d'entre elles, conformément à la charte de gestion du programme.

Cependant, en 2007, le responsable de programme a effectué des mouvements de redistribution entre différentes actions, pour répondre à des besoins immédiats et agir ainsi dans un souci de bonne gestion.

Pour entériner ce nouveau mode de fonctionnement, la charte de gestion devait être amendée avant la fin de l'année 2008. Elle est encore en cours de réactualisation par les différents acteurs concernés au premier semestre 2009.

La **fongibilité entre les actions n'a pas été utilisée en 2008** par le responsable de programme. L'analyse de l'exécution fait apparaître cependant une intensification de l'utilisation de la fongibilité des crédits puisqu'elle porte sur 7,5 % des AE et 30,6 % des CP en 2008, contre 11 % des AE et 10 % des CP en 2007. Cette progression significative est preuve de la souplesse de gestion permise par le programme, dont la spécificité du mode de gestion est précisément de donner au responsable de programme les marges de manœuvre nécessaires pour optimiser la réalisation des actions qu'il contient.

### 2.– Une gestion rendue complexe par l'externalisation croissante des ressources

Sur l'ensemble du programme, les ouvertures par voie de fonds de concours représentent 50 % des AE et 213 % des CP. Elles concernent les actions 1 *Rhin et bande rhénane*, 3 *Plan Loire Grandeur nature* et 4 *PEI Corse*.

Dès 2007, le PITE voit la part de ses financements en provenance de ressources prendre une proportion très importante. Cette tendance s'accroît en 2008 : ainsi, les ressources externes couvrent les CP à hauteur de 70 % en 2008 (65 % en 2007) pour l'action 3 *Plan Loire Grandeur nature* et à hauteur de 87 % (77 % en 2007) pour l'action 4 *PEI Corse*.

Cette forte proportion de ressources débudgétisées constitue une limite importante à la fongibilité des crédits. En effet, le principe de spécialité des établissements publics interdit que leurs crédits financent des dépenses ne correspondant pas à leur objet statutaire. Il s'ensuit donc **des circuits financiers plus complexes** à mettre en œuvre, un aspect souligné par le responsable du programme dans le RAP.

---

(1) Cf. rapport n° 1198 annexe 31, p. 118, *Les caractéristiques du PITE*.

Sans compter que lorsque les dotations prévues ne sont pas versées (cas de l'action 1 *Rhin et bande rhénane* avec le non-versement de la subvention de l'AFITF <sup>(1)</sup>), la réalisation de l'action est remise en cause.

Néanmoins, au total, les taux de versements des ressources extrabudgétaires sont satisfaisants puisqu'ils atteignent 94 % pour les AE et 120 % pour les CP.

## C.- L'EXÉCUTION DES PRINCIPALES ACTIONS

L'analyse de l'exécution globale du programme montre un ralentissement de la consommation des AE par rapport à la prévision et par rapport à 2007, et la poursuite de la consommation des CP à un niveau satisfaisant et conforme à 2007.

La sous-consommation des AE est imputable à l'exécution des actions 1 *Rhin et bande rhénane*, 2 *Eau en Bretagne* et 3 *Plan Loire grandeur nature*. La surconsommation des CP est quant à elle principalement liée à l'accélération des opérations réalisées dans le cadre de l'action 4 *PEI Corse*.

### 1.- L'exécution de l'action 3 *Plan Loire grandeur nature*

En 2008, l'action 3 est dotée en loi de finances initiale, fonds de concours inclus, de 22,3 millions d'euros en AE et de 26 millions d'euros en CP. L'analyse de l'exécution montre que moins de 30 % des AE (6,6 millions d'euros) ont été réalisées. Cet écart par rapport à la prévision s'explique par les nouvelles modalités de montage technique des projets retenus dans le cadre des nouveaux contrats de projets État-régions qui induisent un décalage de plusieurs mois entre l'affectation des AE et l'engagement physique des opérations.

Le bon niveau d'engagement des CP traduit quant à lui le bon état d'avancement des réalisations physiques des opérations inscrites dans ce plan. Cette information est confirmée par les bons résultats obtenus sur les deux indicateurs de l'action.

### 2.- L'exécution de l'action 2 *Eau en Bretagne*

En 2008, l'action 2 est dotée en loi de finances initiale de 30,6 millions d'euros en AE et de 12,5 millions d'euros en CP. La réalisation fait apparaître des écarts importants avec la prévision, avec un taux de consommation de 50 % des AE et 81 % des CP.

L'action 2 comprend des actions menées sur trois axes <sup>(2)</sup>, pour lesquels la consommation est satisfaisante, avec des taux d'exécution de 97 % pour les AE et de 96 % pour les CP.

---

(1) Agence de financement des infrastructures de transport de France.

(2) Axe 1 : Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement ; Axe 2 : mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire ; Axe 3 : améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme.

L'écart constaté porte donc sur la réalisation du quatrième axe, qui regroupe les actions mises en œuvre dans le cadre du **Plan d'urgence nitrates**. Celui-ci, mis en place en 2007, est destiné à prendre toutes les mesures nécessaires pour arriver à redresser une situation contentieuse rencontrée sur neuf captages ne respectant pas les normes de qualité pour les eaux brutes superficielles destinées à la production d'eau potable.

Ces mesures sont organisées en deux volets : un **volet de mesures agricoles** destinées à réduire de l'ordre de 30 % l'utilisation d'azote en agriculture, et un **volet de fermeture des quatre captages** pour lesquels une mise en conformité de la qualité des eaux ne pourra pas être obtenue d'ici 2010.

Pour la réalisation de ces actions, l'année 2008 se caractérise par :

– le succès des mesures agro-environnementales : ainsi 57 % des agriculteurs, représentant 75 % de la surface des bassins versants, ont souscrit des dossiers de demande d'indemnité compensatoire de contrainte environnementale (ICCE) <sup>(1)</sup>. Le coût total de cette mesure est estimé à 32,4 millions d'euros sur 5 ans.

– un nombre d'adhésions aux mesures incitant à la réduction des activités agricoles (prétraitements, aide à la reconversion professionnelle, réductions de cheptel...) plus faible que prévu <sup>(2)</sup>. Le coût de cette mesure sur les années 2007 et 2008 est de 4,7 millions d'euros (contre 18 millions d'euros budgétés).

Au total, tenant compte de ces évolutions, le budget consacré aux mesures agricoles sera révisé avec une baisse de 8,4 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2007-2012, son coût total étant ainsi ramené de 45,6 millions d'euros à 37,2 millions d'euros. Les crédits prévus pour l'exercice 2008 se sont donc avérés trop importants au regard des besoins réactualisés sur ce volet, ce qui explique l'écart entre la prévision budgétaire et la réalisation 2008.

– un accroissement des coûts pour le volet fermetures de captages, assorti d'un décalage dans le calendrier d'exécution des opérations. Ainsi seulement 23 % des CP ont pu être exécutés en 2008 (contre 86 % pour les AE).

**La fermeture des captages reste prévue pour fin 2009**, avec une partie de travaux plus importante que prévue programmée jusqu'à la fin 2009, et des paiements réévalués <sup>(3)</sup> et échelonnés jusqu'en 2010.

---

(1) Cette mesure est venue remplacer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les mesures agro-environnementales (MAE) réalisées en 2007.

(2) Les résultats sur le nombre d'adhésions sont les suivants : 8 prétraitements, 11 aides à la reconversion professionnelle, 31 cessations d'activités laitières, 59 réductions de cheptels.

(3) Le coût des travaux sur l'ensemble des 4 captages passe ainsi de 9 à 13,2 millions d'euros.

### 3.– L'exécution de l'action 4 *Programme d'investissements en Corse*

L'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse* est la poursuite de la mise en œuvre du programme institué en faveur de la Corse par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002. 2008 marque la deuxième année d'application de la convention d'application signée le 4 mai 2007 et couvrant la période 2007-2013.

L'inscription de cette action au PITE a pour objectif de profiter de son organisation budgétaire spécifique pour permettre une meilleure allocation des ressources sur un programme dont les conditions de mises en œuvre (rythme annuel et respect des échéances) constituent un élément clé de sa réussite.

En 2008, l'action 4 est dotée de 79,9 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP. La consommation des AE est conforme à la prévision tandis que celle des CP est très nettement supérieure (52 millions d'euros).

La gestion de l'action 4 présente une double caractéristique :

– l'importante proportion des crédits extrabudgétaires, en provenance des opérateurs (ONEMA <sup>(1)</sup>, ADEME <sup>(2)</sup>...) et principalement de l'AFITF. L'écart constaté sur la consommation des CP provient d'une contribution supplémentaire de l'AFITF de 21 millions d'euros, portant le montant total versé à 49 millions d'euros ;

– la forte fongibilité des crédits au sein de l'action : 8 % des AE et 43 % des CP de l'action 4 ont bénéficié de cette fongibilité.

Tant en AE qu'en CP, cette fongibilité a permis l'accélération des opérations inscrites dans les trois axes du programme, destinées prioritairement à mettre à niveau les réseaux et les équipements collectifs (94 % des AE et 92 % des CP consommés), à renforcer les infrastructures et à résorber le déficit en services collectifs.

L'indicateur de performance, qui mesure l'évolution des délais de réalisation des projets, nettement supérieur à la prévision (taux de réalisation moyen de 44,4 % pour une prévision de 35 %), confirme le bon état d'engagement des crédits de l'État. Cependant cette information est insuffisante et la mise en place d'un nouvel indicateur qui permettrait d'apprécier l'impact structurel des actions réalisées s'avère nécessaire. Un tel indicateur est actuellement à l'étude et devrait enrichir le volet performance de l'action dès 2010.

\*

\* \*

---

(1) Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

(2) Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :  
RECHERCHE**

**Commentaire de M. Jean-Pierre GORGES, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
INTRODUCTION .....	316
I.- LE PROGRAMME N° 172 <i>RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE PLURIDISCIPLINAIRE</i> .....	317
A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS SATISFAISANTE .....	318
B.- DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE COMPTE TENU DE LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR) .....	319
C.- DES RÉSULTATS TOUJOURS CONTRASTÉS .....	320
II.- LE PROGRAMME N° 193 <i>RECHERCHE SPATIALE</i> .....	322
A.- UNE CONSOMMATION TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES .....	322
B.- DE BONS RÉSULTATS .....	323
III.- LE PROGRAMME N° 192 <i>RECHERCHE INDUSTRIELLE</i> .....	325
A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME A LA PRÉVISION .....	326
B.- DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE NON ÉVALUÉES .....	326
C.- DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS .....	327
IV.- LE PROGRAMME N° 191 <i>RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)</i> .....	327
V.- LE PROGRAMME N° 186 <i>RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE</i> .....	328
A.- UNE CONSOMMATION QUASI TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES .....	328
B.- DES RÉSULTATS EN LÉGÈRE PROGRESSION .....	329
VI.- LE PROGRAMME N° 142 <i>ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES</i> .....	330
A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION .....	330
B.- DES RÉSULTATS INTÉRESSANTS .....	331

## INTRODUCTION

**La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur (MIREs)* engage la responsabilité de six ministres** : le ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR), qui finance 89 % de ses crédits en 2008 ; ceux de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (2,4 %) ; de l'Écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire (5,7 %) ; de la Défense (0,9 %) ; de la Culture et de la communication (0,7 %) ; de l'Agriculture et de la pêche (1,2 %). **Elle comprend 12 programmes, confiés à huit responsables.**

**Les projets de loi de finances pour 2008 et 2009 présentent l'effort en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur comme la première priorité gouvernementale. Les crédits budgétaires sont donc en hausse continue.** À structure courante, la MIREs enregistre une augmentation de ses crédits de paiement de 9,2 % en 2008 et 3,6 % en 2009. Entre 2006 et 2009, soit +16,7 %. L'évolution est cependant plus contrastée selon les programmes et reste sujette à de fortes variations d'une année sur l'autre pour un même programme compte tenu des changements de périmètre. **À structure constante, la croissance des crédits s'établit à 4 % en 2008.**

Pour 2008, la loi de finances initiale prévoyait 23,20 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 23,01 milliards d'euros en crédits de paiement. **En 2008, 22,80 milliards d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement (soit 98,2 % des crédits prévus) et 22,79 milliards d'euros en crédits de paiement (soit 99,04 % des crédits prévus).**

**Les conditions de l'exécution budgétaire n'ont pas révélé de difficultés significatives**, les mouvements de crédits ayant été peu nombreux et, pour la plupart, justifiés par des changements de périmètre ou des crédits devenus sans objet au sens de la loi organique. Toutefois, le caractère tardif des décisions relatives aux annulations de crédits mis en réserve a induit des reports de dépenses sur 2009.

**Les principaux changements de périmètre intervenus en 2008** sont la budgétisation de l'Agence nationale pour la recherche (ANR - 955 millions d'euros), le transfert vers la MIREs de 555 ETPT précédemment inscrits sur la mission *Enseignement scolaire* (44 millions d'euros) et la budgétisation de la taxe sur les installations nucléaires de base, rattachée en 2007 au budget de l'IRSN (pour 10 millions d'euros).

**Quelques changements de périmètres non prévus en de loi de finances pour 2008 sont à signaler :** quatre dispositifs, gérés par l'ANR jusqu'en 2007, ont été transférés au cours de l'exercice 2008 en gestion directe à la direction générale de la Recherche et de l'innovation (DGR1) pour un montant global de 61,480 millions d'euros (AE = CP) sur le programme 172.

**La MIREs regroupe 49 % de l'ensemble des opérateurs de l'État :** 318 opérateurs au total, dont 237 pour le seul programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*. La part prise par les opérateurs dans le volume des crédits est essentielle pour la plupart des programmes « recherche ». **C'est à travers les contrats signés avec les opérateurs que se mesure, par les indicateurs, la mise en place des réformes.**

La conséquence budgétaire de cette situation est que **95 % des crédits sont mis en œuvre directement par les opérateurs, une part très importante étant dépensée sur le titre III, sous la forme de subventions pour charges de service public (SCSP)**. La MIREs regroupe à elle seule 62 % des SCSP du budget général.

En outre, **la mesure de la performance est rendue très difficile car les responsables de programme n'ont qu'une marge de manœuvre réduite** pour exercer un pilotage des actions et de l'utilisation des crédits. La qualité et les résultats de la gestion dépendent donc en pratique des opérateurs sur lesquels les responsables n'ont pas d'autorité hiérarchique.

Le présent commentaire porte sur les rapports annuels de performances relatifs aux programmes de la MIREs, à l'exception des programmes de financement de la recherche dans le domaine du développement durable commentés par M. Alain Claeys, et des programmes relatifs à la formation supérieure et la vie étudiante commentés par M. Laurent Hénart.

## **I.- LE PROGRAMME N° 172 RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE PLURIDISCIPLINAIRE**

Le programme 172 a connu dans le budget 2008 une évolution importante de son périmètre puisqu'il intègre désormais les crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Ce programme, de loin le plus important des programmes « recherche » de la MIREs, concentre désormais en son sein de nombreux leviers de la politique nationale de recherche et d'innovation : pilotage des grands organismes de recherche pluridisciplinaires que sont le CNRS et le CEA civil et, par l'intermédiaire de ces organismes, pilotage de la politique des très grandes infrastructures de recherche (TGIR), développement du financement sur projets de l'ANR, soutien de l'État au développement de la recherche privée à travers le crédit d'impôt recherche, dépense fiscale rattachée à ce programme.

Même s'il est avant tout un programme dont les actions sont mises en œuvre par les opérateurs (plus de 90 % des crédits), il comprend néanmoins les dispositifs gérés directement par le ministère, notamment dans le domaine de la recherche partenariale et du transfert de technologie, auparavant gérés par l'ANR. En 2008 la montée en puissance de l'ANR s'est poursuivie, participant ainsi à l'accroissement du financement de projets de recherche sur des critères d'excellence scientifique et un mode compétitif.

Les ressources tirées du financement sur projets (ANR et programmes européens) dépassent, d'ores et déjà, les subventions récurrentes de certains laboratoires. L'ANR contribue ainsi à dynamiser le système français de recherche et d'innovation :

- en favorisant l'émergence de nouveaux concepts (les programmes « blancs », dont le contenu est déterminé par la communauté scientifique) ;

- en accroissant les efforts de recherche sur des priorités économiques ou de société (appels à projets thématiques) ;

- en intensifiant la collaboration entre la recherche publique et l'industrie (appels à projets partenariaux) ;

- en développant des partenariats internationaux (appels à projets transnationaux).

L'aide à la recherche privée et le soutien à la recherche partenariale restent les piliers de la politique de recherche et d'innovation. Elle s'appuie sur les dispositifs mis en œuvre par le ministère (aide à la création d'entreprises innovantes et incitations à la mutualisation de la valorisation). Elle se fonde surtout sur un crédit d'impôt recherche profondément rénové, transformé et simplifié, plus que doublé dans son montant et comportant des incitations renforcées aux contrats avec la recherche publique et à l'embauche de docteurs par les entreprises.

L'année 2008 a été marquée, enfin, par la Présidence française de l'Union européenne dont l'enjeu a été de définir, avec les États membres, le contenu d'un programme de travail que l'Union se doit de faire avancer d'ici 2020.

#### A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS SATISFAISANTE

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 4,98 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La réserve prévue à l'article 51 modifié de la LOLF et au point VI de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2008 s'élevait à 122,37 millions d'euros pour le programme 172. Elle a été minorée de

l'annulation de 19,111 millions d'euros liée à l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement n° II-23 du 17 novembre 2007, ce qui a conduit à une mise en réserve de 103,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Par ailleurs il a été procédé à une mise en réserve exceptionnelle sur le programme, suite au changement de régime de TVA des organismes de recherche à hauteur de 122,12 millions d'euros.

À l'issue de la gestion 2008, l'écart constaté entre les crédits disponibles et les crédits consommés (-188 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36 millions d'euros en crédits de paiement) s'expliquent par les mouvements suivants :

– un montant global de 385 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement a été transféré par arrêté du 25 novembre 2008 ;

– en cours de gestion, trois décrets d'avance ont procédé à des annulations de crédits pour un montant total de 97,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 66,6 millions d'euros en crédits de paiement ;

– une annulation de 92,7 millions d'euros en autorisations d'engagement résulte de la loi de finances rectificative du 31 décembre 2008.

Au total, les crédits ouverts en 2008 s'élevaient à 4,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,94 milliards d'euros en crédits de paiement (soit 21 % des crédits de paiement de la MIREs).

**Les crédits consommés s'élèvent à 4,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement (96,2 % des crédits prévus) et 4,78 milliards d'euros en crédits de paiement (96 % des crédits prévus).**

#### **B.– DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE COMPTE TENU DE LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR)**

**En 2008, les dépenses fiscales du programme 172 ont représenté 2,7 milliards d'euros dont 1,4 milliard d'euros pour le crédit d'impôt recherche (CIR).**

Cette dépense fiscale vise à accroître les efforts de recherche et développement (R&D) du secteur privé afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et d'augmenter le potentiel de croissance de la France. La dépense fiscale (le coût budgétaire) du CIR correspond à la diminution de l'impôt sur les bénéfices une année donnée.

Depuis 2004, le CIR porte à la fois sur l'accroissement et le volume des dépenses de recherche et développement (R&D). **En 2008, la loi de finances a simplifié le dispositif**, qui est désormais adossé uniquement au volume des dépenses de R&D des entreprises. De plus, le taux du crédit d'impôt est porté à 30 % (contre 10 % auparavant) jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses de R&D et à 5 % au-delà, sans plafond. Une majoration du taux est prévue pour les entreprises qui bénéficient pour la première fois du crédit d'impôt et pour celles qui n'en ont pas bénéficié depuis cinq ans. Le taux du crédit d'impôt est porté à 50 % pour la première année d'entrée dans le dispositif et à 40 % pour la deuxième année.

Cette réforme **a généré une forte progression de la créance fiscale** dès 2008 et, avec un effet retard lié aux modalités d'imputation et de restitution du crédit d'impôt, de la dépense fiscale à partir de 2009. L'évaluation de la dépense fiscale était, en loi de finances initiale, de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2007. Elle a été portée à 1,4 milliard d'euros pour 2008 (+ 40 %), 2 milliards d'euros pour 2009, 2,6 milliards d'euros pour 2010 et 3 milliards d'euros pour 2011. La montée en charge en 2008 était donc évaluée à 0,6 milliard d'euros par an.

Cependant une importante mesure a été prise par **l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2008**, qui instaure un régime transitoire de remboursement des créances de CIR en garantissant un **remboursement total et immédiat en 2009 de la créance fiscale au titre du CIR des années 2005, 2006, 2007 et 2008**. Cette disposition doit avoir pour effet d'augmenter la dépense fiscale 2009 de 3 800 millions d'euros (5,8 milliards d'euros au lieu de 2 milliards d'euros prévus au PLF 2009) par anticipation sur les dépenses fiscales des trois années suivantes qui seront, en contrepartie, diminuées de 1 milliard d'euros en 2010 et 2011, puis de 1,8 milliard d'euros en 2012.

**Dans ces conditions, le volume de la dépense du CIR pour 2007-2011 s'établirait comme suit : 1 milliard d'euros en 2007 ; 1,4 milliard d'euros en 2008 ; 5,8 milliards d'euros en 2009 ; 1,6 milliard d'euros en 2010 ; 2 milliards d'euros en 2011.**

#### C.- DES RÉSULTATS TOUJOURS CONTRASTÉS

Le programme *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* se prête à la mesure de la performance, dans la mesure où il est possible d'identifier les résultats de la recherche utilisés dans toutes les comparaisons internationales comme le volume et l'impact des publications scientifiques, le nombre de brevets et les redevances qu'ils apportent, ou encore la participation aux contrats européens. Ces indicateurs et objectifs sont d'ailleurs communs à la quasi-totalité des programmes de la mission.

**Toutefois, comme en 2007, deux difficultés méthodologiques demeurent, l'une relative au décalage temporel en matière de recherche, l'autre liée à la relation entre performances du programme et performances**

**des opérateurs** compte tenu de la faible marge de manœuvre du responsable de programme. Au demeurant, les résultats 2008 dont souvent inférieurs aux prévisions.

**Les indicateurs relatifs à la capacité des chercheurs à produire des connaissances au niveau international** dans le champ des disciplines couvert par le programme **montrent que les cibles ne sont pas atteintes et les résultats inférieurs ou stables par rapport à 2007**. Ceci s'explique par une compétition internationale renforcée compte tenu de l'entrée en concurrence directe d'acteurs très dynamiques, tant au niveau européen (Espagne, Pologne...) que mondial (Corée, Chine, Inde, Brésil...) qui produisent plus que les chercheurs français.

S'agissant des indicateurs relatifs au financement des travaux sur projets, il apparaît que **l'ANR imprime au financement de projets une impulsion décisive au plan national mais que le taux de retour français sur les projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne (6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> programmes cadre de recherche et développement) est en net recul** par rapport à 2007 compte tenu de la concurrence internationale accrue.

S'agissant des indicateurs mesurant l'orientation de l'effort de recherche vers les domaines prioritaires de l'action gouvernementale, il faut noter une baisse de la part des crédits attribués aux sciences de la vie (21,1 %), alors que la cible 2008 était de la porter à 23 % des crédits. En revanche, la part des crédits attribués aux sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC) a progressé. Ces résultats mitigés montrent que **le ministère ne détient pas tous les moyens de réorienter significativement les programmes de recherche des opérateurs vers les priorités définies par les pouvoirs publics**.

De la même manière, les indicateurs mesurant les efforts de valorisation des résultats de la recherche et le soutien à l'innovation dans les entreprises font état de résultats mitigés.

**En matière de brevets déposés**, les résultats de l'effort conduit par les acteurs du programme sont confirmés par le **prolongement de la progression** enregistrée précédemment. **Les ressources des redevances**, de leur côté, **sont en baisse** du fait de l'arrivée à expiration de quelques brevets fortement rémunérateurs.

**Pour les contrats de recherche entre les opérateurs du programme et les entreprises, la baisse de l'indicateur pour les EPST pourrait être liée à l'augmentation importante des financements publics disponibles pour les projets partenariaux** (ANR, Fonds unique interministériel – FUI – pour les pôles de compétitivité, AII), qui inciterait les entreprises à engager des projets partenariaux bénéficiant de ces aides plutôt qu'à établir des contrats de recherche avec ces opérateurs. La hausse de cet indicateur pour les autres opérateurs du programme pourrait être un effet du dispositif Carnot, qui incite les opérateurs labellisés « Carnot » à accroître leurs ressources contractuelles avec les

entreprises. Ces tendances nécessiteraient toutefois, pour être significatives, une confirmation sur les résultats 2009, étant donnée la rupture méthodologique enregistrée entre 2008 et les années précédentes.

S'agissant des indicateurs mesurant la consolidation de l'Europe de la recherche, il convient de noter que **le léger fléchissement du taux de participation des équipes françaises aux PCRD contraste avec le relèvement significatif du taux de coordination qui marque un *leadership* accru des équipes françaises** dans les projets européens. De plus, **l'indicateur de co-publication évolue de manière tout à fait satisfaisante sur un volume croissant** de la production considérée. La cible 2010 a d'ores et déjà été atteinte.

**S'agissant des indicateurs destinés à montrer un accroissement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise, le Rapporteur spécial constate qu'ils ne sont pas correctement renseignés.**

Enfin, les indicateurs relatifs à l'objectif *Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française* sont en progression ce qui traduit **les efforts de tous les opérateurs de ce programme pour améliorer l'attractivité des établissements de recherche français à l'étranger.**

## **II.– LE PROGRAMME N° 193 RECHERCHE SPATIALE**

Le programme a pour finalité d'assurer à la France et à l'Europe la maîtrise des technologies et des systèmes spatiaux nécessaires pour faire face aux défis de recherche, de sécurité, de développement économique, d'aménagement du territoire ou encore d'environnement qui se posent ou qui sont susceptibles de se poser à elles.

L'industrie spatiale européenne s'est fortement structurée ces dernières années, avec l'émergence d'un maître d'œuvre principal pour les lanceurs (EADS Astrium) et de deux pour les systèmes de satellites (EADS Astrium et Thales Alenia Space).

Mise à part la subvention pour la contribution française à EUMETSAT, le programme alimente exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES), celui-ci ayant la charge de financer la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) et les travaux confiés à l'industrie et aux laboratoires spatiaux. Le pilotage s'effectue par l'intermédiaire du ministère chargé de la Recherche : le directeur général pour la recherche et l'innovation (DGRI) en est le responsable.

### **A.– UNE CONSOMMATION TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES**

**Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,27 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.**

Dans le cadre de la régulation, la réserve prévue à l'article 51 de la LOLF et au point VI de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2008 a été calculée conformément aux arbitrages intervenus lors de la réunion interministérielle du 9 novembre 2007, relatifs aux montants mis en réserve dans les budgets des organismes de recherche.

S'agissant du CNES, la réserve correspondait à 0,5 % de la part des dépenses de personnel financée par la subvention pour charges de service public et à 5 % des autres dépenses financées par la subvention, pour un montant total de 25,601 millions d'euros. La mise en réserve a porté également sur l'ESA et sur EUMETSAT à hauteur de 6 % de la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2008, soit respectivement 41,1 millions d'euros et 1,44 million d'euros.

La mise en réserve intégrait par ailleurs la correction intervenue sur la subvention du CNES (-5,345 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) à la suite du changement du régime de TVA de l'établissement.

Le total des crédits mis en réserve sur le programme 193 a donc atteint 73,49 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, ce qui a ramené les crédits disponibles à 1,20 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

**À l'issue de la gestion 2008**, l'écart constaté entre les crédits initiaux et les crédits consommés s'explique par des **annulations de crédits en gestion pour un montant total de 39,66 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

**Au 31 décembre 2008, les crédits consommés ont représenté 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement soit 100 % des crédits disponibles.**

## B.– DE BONS RÉSULTATS

**Hormis la baisse relative de la part française des publications**, entamée en 2005 après une période de hausse, qui provient simultanément d'une diminution du nombre de publications françaises (337 en 2007) et d'une augmentation du nombre de publications européennes et mondiales, **l'ensemble des indicateurs du programme sont en progression.**

En effet, les principaux événements techniques de l'année 2008 liés au programme 193 ont été des succès :

– lancement et arrimage réussis à la station spatiale internationale (ISS) du module européen « Colombus » en février 2008 ;

– lancement et mission réussis, en mars 2008, du « Jules Verne », premier modèle de véhicule automatique de transfert (ATV), le véhicule européen de ravitaillement de l'ISS ;

– lancement réussi du satellite océanographique « Jason 2 » le 20 juin 2008. Cette mission conjointe entre le CNES, l'Organisation européenne de météorologie par satellite EUMETSAT et l'administration américaine est maintenant opérationnelle.

On notera également l'importance des découvertes scientifiques permises en 2008 par le satellite astronomique français Corot et illustrées par la couverture du numéro d'octobre 2008 de la revue Science. Elles concernent, en particulier, les planètes en dehors du système solaire.

Par ailleurs, les appels d'offres concernant la phase de déploiement du système Galiléo ont été lancés mi-2008 par l'Union européenne assistée de l'ESA : le processus de sélection et de négociation est en cours.

En outre, la situation de notre industrie sur le marché commercial mondial est excellente, malgré un taux de change euro/dollar particulièrement défavorable. Ainsi, Arianespace a obtenu plus de 70 % des contrats commerciaux de lancement tout en augmentant significativement ses prix en dollars (suffisamment pour contrebalancer l'effet de l'évolution du taux de change) ; sa confiance s'est manifestée notamment par la commande, en 2008, du second lot d'« Ariane 5 ECA » auprès d'EADS. La fiabilité générale de la filière, qui a permis des tirs réussis et à l'heure constitue un avantage compétitif considérable pour Arianespace : le programme 193 y contribue grandement en stabilisant la configuration du lanceur « Ariane 5 », en assurant les activités permettant de garantir la qualité de production des lanceurs et en gérant le Centre spatial guyanais, base spatiale unique au monde de par ses caractéristiques géographiques et techniques.

De leur côté, EADS Astrium et Thales Alenia Space ont remporté, à eux deux, près de la moitié des contrats commerciaux de satellites de télécommunications. Là encore, le programme 193 contribue à ce succès en permettant les développements technologiques adéquats. Ainsi, Eutelsat a commandé le satellite dédié « KaSat » d'Internet haut débit, dont la charge utile est directement issue d'activités technologiques financées par le CNES. Un autre exemple est constitué par la commande par Eutelsat et SES d'un nouveau satellite à charge utile innovante de télévision sur mobiles issue des développements du CNES. Enfin, la grande plate-forme « Alph@bus » de télécommunications spatiales développée par le CNES et l'ESA a débouché sur le projet de satellite Alphasat, qui sera opéré dans le cadre d'un partenariat entre l'ESA et Inmarsat. Ces trois réussites constituent bien des têtes de filières augurant de futurs succès.

Cette compétitivité globale et le savoir-faire de l'industrie nationale reposant sur son excellence technologique, ont conduit le CNES et les principaux industriels concernés (Thales Alenia Space et Astrium pour les systèmes orbitaux ; Astrium ST et SNECMA pour les lanceurs) à procéder en 2008 à une nouvelle revue des compétences-clé de R&D, à l'image du précédent de l'année 2005. Elle a abouti à quatre accords de maintien et développement desdites compétences-clé.

### **III.- LE PROGRAMME N° 192 RECHERCHE INDUSTRIELLE**

Le programme *Recherche industrielle* s'inscrit pleinement dans le cadre du déploiement de la stratégie de Lisbonne qui vise à porter l'effort de recherche dans l'Union européenne à 3 % du PIB en 2010, en mettant en œuvre des incitations pour conduire les entreprises à développer leur investissement immatériel et à s'appuyer davantage sur la recherche publique.

En effet, les faiblesses de la France en matière de R&D ont été clairement identifiées. Les efforts doivent avant tout porter sur le développement de la R&D privée, avec un objectif de plus de 2 % du PIB, soit près d'un doublement par rapport aux résultats de 2004.

L'année 2008 a été marquée par les événements suivants :

– la poursuite du développement des pôles de compétitivité à la suite d'un audit réalisé par le Boston Consulting Group (lancement de la phase 2.0 pour la période 2009-2011) et l'accompagnement des projets de R&D labellisés par l'État (fonds unique interministériel – FUI) et par certaines collectivités locales ;

– les effets de la fusion de l'Agence de l'innovation industrielle au sein d'OSEO Innovation qui a vu ses moyens renforcés de ce fait, même s'il ne bénéficie pas de dotation budgétaire en 2008. Oséo innovation accompagne ainsi à la fois les projets individuels, ceux des entreprises et les projets de recherche collaborative par deux outils : d'une part, le programme Innovation Stratégique Industrielle (ISI), qui vise à détecter, promouvoir et accompagner le développement d'activités industrielles en apportant un appui financier à des projets longs et risqués (de 5 à 10 ans), et portant sur des innovations de rupture. D'autre part, le programme des Aides à l'Innovation (AI), qui promeut le développement des PME innovantes et la diffusion de l'innovation dans le tissu des très petites, petites et moyennes entreprises ;

– l'évaluation du dispositif d'aide aux projets des jeunes entreprises innovantes (JEI) ;

– et par la première année de mise en œuvre de la stratégie adoptée pour la période 2008-2012, qui prévoit de poursuivre le développement du Groupe des écoles de télécommunications (GET) compte tenu de l'importance des technologies de l'information comme facteur de croissance de notre pays.

## A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME A LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 687,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et 564,41 millions d'euros de crédits de paiement.

**À l'issue de la gestion 2008**, l'écart constaté entre les crédits ouverts en LFI et les crédits consommés s'explique par des **annulations de crédits en gestion pour un montant total de 25,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et 129,79 millions d'euros de crédits de paiement.**

**Au 31 décembre 2008**, les crédits consommés ont représenté **661,62 millions d'euros en autorisations d'engagement (96,5 % des crédits disponibles) et 449,72 millions d'euros en crédits de paiement (99,9 % des crédits disponibles).**

## B.– DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE NON ÉVALUÉES

**Le programme n° 192 comprend seize dépenses fiscales évaluées, pour 2008, à 4,81 milliards d'euros** en regard d'un volume de crédits de 0,661 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 0,449 milliard d'euros en CP (dont 0,34 million d'euros sur les crédits de personnel du titre 2). **Représentant plus de dix fois le montant des crédits budgétaires, ces dépenses fiscales sont un enjeu majeur du programme.**

Le Conseil de modernisation des politiques publiques, le 12 décembre 2007, a pris un certain nombre de décisions parmi lesquelles la définition de règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales. Toute création de dépense fiscale nouvelle devait être subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact préalable comportant une comparaison des outils fiscaux et budgétaires, les dépenses fiscales nouvelles devaient être limitées dans le temps, leur renouvellement étant conditionné à la réalisation d'une étude d'impact.

Le souhait avait été émis qu'un plafond de dépenses fiscales soit mis en place, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépenses qui s'applique au budget de l'État. C'est pourquoi la loi de finances pour 2009 a mis en place un double plafonnement.

S'agissant des dépenses fiscales, le responsable de programme n'est pas associé à leur suivi. En effet, c'est la direction de la Législation fiscale qui les élabore et la direction du Budget qui les arrête dans le projet annuel de performances. Or, aucune mesure n'est faite par l'État de leurs performances.

Cette situation est très regrettable, d'autant plus que la situation des finances publiques exige une rigueur accrue. Ces dépenses représentent, dans le cas du programme 192, plus de dix fois le montant des crédits budgétaires qui, eux, sont soumis à un examen de performances.

**Il serait donc particulièrement nécessaire que les performances de ces dépenses fiscales soient mesurées.**

#### C.– DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS

**Selon le rapport de gestion pour l'année 2008, le respect des objectifs de performance en 2008 atteint 29 %, 43 % des objectifs connaissent une amélioration significative de la performance sans toutefois atteindre la cible fixée, et 7 % des objectifs ne sont pas atteints.**

**Il faut en revanche déplorer le fait que 29 % des indicateurs ne soient toujours pas renseignés et que le rapport annuel de performances n'émette que peu de commentaires sur les résultats produits.**

#### IV.– LE PROGRAMME N° 191 RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)

Le programme 191 *Recherche duale* intègre les activités de recherche duale – intéressant tant la recherche civile que la défense – concourant à la préparation de l'avenir et à la base industrielle et technologique de défense et de sécurité.

Les actions de ce programme s'inscrivent dans la politique du ministère de la Défense visant à renforcer ses liens avec la recherche civile pour tenir compte de l'imbrication croissante des technologies civiles avec ses besoins et utiliser au mieux les compétences disponibles à son profit ; il répond par ailleurs au besoin d'identifier en concertation avec le ministère de la Recherche à quels programmes les crédits de recherche duale sont affectés, et à quels retours la défense et l'industrie de défense peuvent prétendre.

**Comme chaque année, ce programme voit ses crédits reconduits en 2008 à la même hauteur, soit 195 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.** Ces crédits sont systématiquement reversés au CEA et au CNES dans des proportions invariables (18 % et 82 %).

Ce programme ne comporte pour 2008 que deux indicateurs.

La réalisation de l'indicateur *Proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées* est proche de la prévision (88 % au lieu de 90 %).

La cible pour l'indicateur portant sur le *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* n'a pas été atteinte (5 % au lieu de 18 %). L'administration indique que cette mesure est probablement sous-estimée car les informations remontées en provenance des organismes sont incomplètes. La valeur cible lui apparaît en tout état de cause trop élevée. **Le Rapporteur spécial**

**estime qu'il y a lieu de suivre avec attention la progression de cet indicateur et que des mesures positives doivent éventuellement être prises pour obtenir une amélioration tangible de ce pourcentage.**

#### **V.- LE PROGRAMME N° 186 RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE**

Le programme 188 vise d'une part à soutenir l'ensemble des actions de recherche spécifique à la culture, en particulier, celles concernant le patrimoine culturel national (archéologie, histoire de l'art, ethnologie...) dans ses aspects de connaissance et de conservation, et la création, en lien avec l'enseignement supérieur de la culture (architecture, arts plastiques...), afin de conforter la position d'excellence de la France en la matière dans l'espace européen et international.

##### **A.- UNE CONSOMMATION QUASI TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES**

**Les crédits prévus pour le programme *Recherche culturelle et culture scientifique* s'élevaient à 123,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120,74 millions d'euros en crédits de paiement** au projet de loi de finances pour 2008 (hors crédits de personnel), dont 90 % au titre des subventions pour charges de service public destinées à la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) et au Palais de la découverte.

Les crédits du programme ont été minorés de 100 000 euros en AE = CP pour gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale lors du vote du projet de loi de finances.

La réserve de précaution du programme s'élevait en début de gestion à 4,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,88 millions d'euros en crédits de paiement. Elle a été totalement annulée par les décrets d'avance n° 2008-629 du 27 juin 2008, n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 et n° 2008-1244 du 28 novembre 2008.

Fin mars 2008, deux arrêtés de report sont venus augmenter le montant des crédits ouverts, à hauteur de 0,27 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,5 million d'euros en crédits de paiement, dont 0,47 million d'euros de CP annulés par la suite.

Conformément à la prévision, aucun fonds de concours n'a été rattaché au programme en 2008. Les 300 000 euros de fonds de concours reportés de 2007 sur la gestion 2008 ont fait l'objet d'une annulation (décret d'annulation du 30 décembre 2008) au motif d'une impossibilité juridique pour le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) de consommer les fonds européens prévus. La participation du DRASSM au projet européen Venus a néanmoins été maintenue.

L'un des faits marquants de la gestion de l'année 2008 a été la procédure de rétablissement de crédits concernant la Cité des sciences et de l'industrie. Cette procédure a conduit à la restitution au ministère par l'établissement de 6,92 millions d'euros provisionnés pour le paiement de la TVA au cours des dernières années. A la suite de la restitution de ces 6,92 millions d'euros et conformément à l'accord entre les ministères de la culture et de la communication et du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2,6 millions d'euros ont été reversés en fin d'année 2008 à la CSI et le report de 3,1 millions d'euros a été obtenu pour permettre leur versement à la CSI en 2009. La différence de 1,22 million d'euros a été annulée en fin d'année 2008.

**Ainsi, le total des annulations pour l'ensemble du programme en 2008 s'est élevé à 5,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,60 millions d'euros en crédits de paiement.**

**Enfin, un mouvement de fongibilité asymétrique a été réalisé à hauteur de 0,11 million d'euros en AE = CP en fin de gestion 2008 afin de pouvoir exonérer le Palais de la découverte du gel de sa masse salariale.**

Au final, les crédits ouverts se sont donc élevés à 118,86 millions d'euros en autorisations d'engagement et 115,74 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 186. 112,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et 112,59 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés. **Ainsi, le taux de consommation des CP après neutralisation des 3,1 millions d'euros destinés à être reportés sur 2009 est quasiment de 100 %.**

## B.- DES RÉSULTATS EN LÉGÈRE PROGRESSION

**Selon le rapport de gestion pour l'année 2008, le respect des objectifs de performance en 2008 atteint 33 %, 33 % des objectifs connaissent une amélioration significative de la performance sans toutefois atteindre la cible fixée, et 17 % des objectifs ne sont pas atteints.**

**Il faut en revanche déplorer le fait que 17 % des indicateurs ne soient toujours pas renseignés** et notamment l'indicateur 2.1 *Part des crédits destinés à des projets de recherche partenariaux ou menés en coopération avec des institutions européennes par rapport au total des crédits destinés aux projets de recherche.*

Les performances des deux établissements (CSI et Palais de la découverte) sont très satisfaisantes en matières de ressources propres et permettent de maintenir la cible ambitieuse fixée pour 2011. Toutefois, leur regroupement prévu pour 2010 pourra influencer sur la lecture des indicateurs actuellement utilisés.

Les indicateurs relatifs à l'évolution du nombre de visites physique et virtuelle des deux établissements et à la satisfaction des visiteurs sont en progression, même si les cibles ne sont pas toujours atteintes. Cela montre qu'ils participent largement à la diffusion de la culture scientifique.

Enfin, le ministère de la Culture et de la communication affiche un nombre moyen de publications légèrement supérieur à la cible fixée au projet de loi de finances pour 2008. Il est à noter que le ratio est variable car le nombre de publications par an dépend : de l'achèvement de programmes de recherche (souvent sur 3 ans), du rythme des colloques et congrès spécialisés, lesquels ne sont pas forcément organisés par les structures du ministère, du rythme des chantiers et des études scientifiques, qui parfois ne laissent guère le temps de faire des publications. Par ailleurs cet indicateur ne prend en compte que l'activité de recherche et non les études scientifiques, ces dernières se matérialisant par des rapports scientifiques et non par des publications. Or, cette activité, qui est aussi financée sur le programme 186, représente par exemple près de 50 % de l'activité du Laboratoire de recherche des monuments historiques.

## **VI.- LE PROGRAMME N° 142 ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES**

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* regroupe les moyens destinés, d'une part, à assurer la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire et, d'autre part, à favoriser la cohérence et la valorisation de la recherche, du développement et du transfert de technologie dans les domaines agricole, agroalimentaire, forestier, halieutique et rural.

### **A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION**

**Les crédits prévus pour le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* s'élevaient à 159,74 millions d'euros en autorisations d'engagement et 157,19 millions d'euros de crédits de paiement.**

**Au 31 décembre 2008, les crédits consommés ont représenté 143,13 millions d'euros en autorisations d'engagement (89,6 % des crédits prévus) et 143,00 millions d'euros en crédits de paiement (90 % des crédits prévus).**

La mise en réserve initiale du programme était de 4,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,15 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits ont fait l'objet des mouvements suivants :

– des reports de crédits de 2007 sur 2008 pour un montant de 2 610 euros en autorisations d'engagement et de 1,27 million d'euros en crédits de paiement ;

– une annulation par un premier décret d’avance de 4,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 5,15 millions d’euros en crédits de paiement afin, notamment, de contribuer au financement des mesures de soutien à la pêche ;

– une annulation par un second décret d’avance de 1,27 million d’euros en crédits de paiement afin, notamment, de participer au financement des mesures de soutien à l’agriculture ;

– un abondement par fongibilité asymétrique de 1,75 million d’euros en AE = CP, au titre du paiement du CAS pensions des emplois gagés des établissements supérieurs et de l’apurement partiel du report de charges vis-à-vis des établissements privés.

Suite à ces mouvements de crédits, la dotation nette du programme 142 s’est élevée en 2008 à 115,69 millions d’euros en autorisations d’engagement et 118,94 millions d’euros en crédits de paiement.

Par rapport à la dotation nette, le taux de consommation du programme s’est établi à 98,97 % en autorisations d’engagement et 99,69 % en crédits de paiement. Ceci démontre que la gestion du programme a été marquée par le souci permanent d’optimiser l’utilisation des crédits disponibles.

## B.– DES RÉSULTATS INTÉRESSANTS

Les formations de l’enseignement supérieur agricole bénéficient toujours d’un niveau d’insertion professionnelle très élevé dès les mois qui suivent la fin de formation (73,8 % en 2008). Il est de l’ordre de grandeur de celui des sortants de LMD 3 ans après le diplôme (77 %).

La légère baisse constatée entre 2008 et 2007 se produit dans un contexte de dégradation du marché de l’emploi depuis fin 2008. Toutefois, l’enseignement agricole s’est doté en 2007 et 2008 de nouveaux outils en faveur de l’emploi de ses diplômés. Aussi, la baisse est-elle limitée à 1,3 point pour les formations de l’enseignement supérieur agricole alors qu’elle est de 6,3 points pour l’insertion professionnelle à 3 mois des ingénieurs, tous secteurs confondus.

Sur le plan de l’efficience, la gestion du programme a cherché à rééquilibrer les dépenses de formation entre les trois catégories d’étudiants formés (ingénieurs, vétérinaires et paysagistes) en stabilisant ou diminuant les dotations pour les formations dont les dépenses par étudiant étaient les plus élevées, malgré l’augmentation importante de l’effectif étudiant dans ces filières. Ces mesures portent désormais les niveaux de dépenses à 14 631 euros pour un étudiant ingénieur, 15 470 euros pour un étudiant vétérinaire et 15 749 euros pour un étudiant paysagiste conformément aux cibles prévues.

Enfin, en 2008, la proportion d'ETP consacrés à l'appui aux politiques publiques diminue et se rapproche ainsi de l'objectif fixé pour 2011, tandis que la part des publications dédiées augmente comme souhaité. Pour évoluer vers ces objectifs, l'opérateur a notamment augmenté significativement le nombre de rapports d'études établis à la demande de décideurs publics (+ 11,9 % entre 2007 et 2008). Ceci a été conduit en améliorant également l'efficacité, la part des ETP dédiés diminue de ce fait et passe de 25,9 % à 25,6 %. Il convient toutefois de renforcer cette tendance dans les années à venir pour atteindre la cible fixée pour 2011. Enfin, ces évolutions favorables s'accompagnent de surcroît d'un renforcement de la qualité scientifique des publications, avec un nombre d'articles parus dans des revues à comité de lecture en progression de 7,3 %.

\*

\* \*

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :**  
**RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 187 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES</i> .....	334
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION .....	334
B.– UNE PERFORMANCE QUI POURSUIT SA PROGRESSION EN 2008 .....	335
II.– LE PROGRAMME N°188 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE</i> .....	337
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TOUJOURS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION .....	338
B.– DES RÉSULTATS NETTEMENT SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS POUR LE CEA ET L'IFP .....	338
C.– DES RÉSULTATS MITIGÉS POUR L'ADEME .....	339
III.– LE PROGRAMME N°189 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET POLLUTIONS</i> .....	340
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRÈS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION .....	340
B.– UNE PERFORMANCE STABLE OU LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS .....	342
IV.– LE PROGRAMME N°190 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT</i> .....	342
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION .....	343
B.– DES RÉSULTATS EN PROGRESSION QUI RESTENT SOUVENT INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS .....	344

La présentation générale de l'exécution des crédits pour l'ensemble des programmes *Recherche* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* a été faite dans le commentaire de M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial. Les développements qui suivent porteront donc sur l'exécution de quatre programmes intervenant dans le domaine du développement durable.

## **I.- LE PROGRAMME N° 187 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES**

### **A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION**

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,21 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La réserve prévue à l'article 51 modifié (alinéa 4 bis) de la LOLF et au point VI de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances (PLF) pour 2008 a porté sur les 6 établissements du programme (INRA, IRD, CEMAGREF, IFREMER, BRGM, CIRAD). Cette mise en réserve de 12,97 millions d'euros a été minorée de l'annulation au PLF 2008 de 4 millions d'euros liée à l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement n° II – 23 du 17 novembre 2007, ce qui a conduit à une mise en réserve de 8,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Par ailleurs, il a été procédé à une mise en réserve exceptionnelle sur le programme 187, suite au changement de régime de TVA des organismes de recherche. En effet, l'application des dispositions du décret n° 2007-566 du 16 avril 2007 portant refonte des conditions de déduction de la TVA conduisait, comme cela était indiqué dans le RAP 2007, à une économie de constatation pour certains opérateurs du programme (INRA, CEMAGREF, CIRAD et IRD) à hauteur de 35,41 millions d'euros.

Il a été décidé de mobiliser 2,6 millions d'euros (AE=CP) sur ces crédits, afin de verser une subvention exceptionnelle à l'IRD dans le cadre du déménagement de son siège sur Marseille.

À l'issue de la gestion 2008, l'écart constaté entre les crédits disponibles et les crédits consommés (- 37,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et + 1,73 million d'euros en crédits de paiement) s'expliquent par les mouvements suivants :

– un montant global de 9,5 millions d'euros en crédits de paiement a été reporté par arrêté du 30 mars 2008 ;

– en cours de gestion, le montant des annulations a atteint 16,05 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,76 millions d'euros en crédits de paiement ;

– une annulation de 21,20 millions d’euros en autorisations d’engagement résulte de la loi de finances rectificative du 31 décembre 2008.

Au total, les crédits ouverts en 2008 s’élevaient à 1,17 milliard d’euros en autorisations d’engagement et 1,21 milliard d’euros en crédits de paiement (soit 5,3 % des crédits de paiement de la MIREs).

**Les crédits consommés s’élèvent à 1,17 milliard d’euros en autorisations d’engagement (96,7 % des crédits prévus) et 1,20 milliard d’euros en crédits de paiement (99,2 % des crédits prévus).**

#### B.– UNE PERFORMANCE QUI POURSUIT SA PROGRESSION EN 2008

Pour ce programme, il convient de relever une meilleure information des indicateurs, et notamment des réalisations pour 2006, 2007 et 2008, par rapport à l’année précédente.

**Les indicateurs mesurant la production scientifique des organismes de recherche montrent que la part des publications des opérateurs du programme poursuit sa progression dans la production scientifique européenne et reste stable dans la production mondiale**, confirmant la tendance observée depuis 2002. Ce résultat est d’autant plus significatif que les productions européenne et mondiale ont progressé pendant la période. La qualité des publications, mesurée par l’indice de citation à deux ans, avait progressé fortement entre 2002 et 2005 et se stabilise en 2006 et 2007 à un niveau proche de 1.

Les résultats obtenus traduisent les efforts des opérateurs pour recentrer leurs activités sur la production de connaissances scientifiques, pour améliorer l’environnement des chercheurs et l’attractivité des établissements vis-à-vis de chercheurs étrangers, et encourager les publications dans les revues à comités de lecture.

**Les indicateurs mesurant l’amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par le transfert et la valorisation des résultats de recherche restent stables ou progressent légèrement.**

Le nombre dépôts de brevets, certificats d’obtention végétales et logiciels poursuit la progression en 2008 pour atteindre 105.

En ce qui concerne les seuls brevets, le nombre de dépôts européens réalisés par les opérateurs du programme s’est maintenu à 22 après un doublement entre 2003 et 2006. L’indicateur de la part des dépôts européens tant en référence française qu’en référence européenne reste stable dans les chiffres provisoires de 2007.

En revanche le ratio mesurant l'efficacité de la politique de valorisation a poursuivi sa progression et a atteint la valeur cible fixée à 4 dans le PAP 2008. Ce résultat traduit une amélioration de la gestion des portefeuilles de brevets des opérateurs avec des ressources progressant plus vite que les dépenses.

La part des contrats de recherche passés avec les entreprises baisse à 1,5 % pour les EPST et retrouve le niveau de 2005. Pour les EPIC, le ratio accélère sa progression depuis 2006, alors qu'il avait connu une forte baisse entre 2005 et 2006. Les variations de cet indicateur sont dues à l'utilisation d'une nouvelle méthode de calcul et au fait que le volume des contrats est largement impacté par quelques opérations importantes qui ne sont pas reconduites d'une année sur l'autre. Cet indicateur ne rend pas compte des partenariats industriels noués dans le cadre des projets ANR dont la montée en puissance a mobilisé fortement les équipes. Les ressources en provenance de l'ANR ont en effet triplé de 2006 à 2008, passant de 12 millions d'euros à 36 millions d'euros.

**L'objectif mesurant l'expertise et l'appui aux politiques publiques des établissements du programme est atteint.** En effet, l'indicateur de moyen *Proportion des ETP consacrés à l'expertise publique* reste stable autour de 6 %.

**Les indicateurs mesurant la contribution des opérateurs au développement du Sud par le partenariat scientifiques et technologiques montrent une progression intéressante.** En effet, la baisse des ETP en mission dans les pays du Sud traduit le redéploiement du dispositif propre à l'IRD de façon à réduire les dépenses de cet organisme. En revanche, la part des co-publication avec les pays du Sud augmente et traduit le bien-fondé de la réforme et de la recherche menée.

**Enfin, comme l'an passé, l'objectif d'intégration à l'espace européen de la recherche connaît des résultats moins satisfaisants :** on constate une baisse des taux de participation, s'inscrivant dans une tendance à la baisse du taux global de la France. Il est désormais clair que la volonté de recueillir des subventions dans le cadre des appels à projets de l'ANR est de nature à détourner les équipes des organismes de recherche de la participation aux appels à projets européens.

Il convient néanmoins de relever que si le taux de participation a baissé, les équipes françaises se sont davantage impliquées pour assumer la coordination des projets moins nombreux et de taille plus importante.

**Au total, le respect des objectifs de performance du programme n° 187 atteint 46 %, 27 % des objectifs connaissent une amélioration significative de la performance sans toutefois atteindre la cible fixée, mais 27 % des objectifs ne sont pas atteints et ne présentent pas d'amélioration.**

## **II.- LE PROGRAMME N° 188 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE**

Les activités du programme s'inscrivent dans les contrats d'objectifs conclus entre l'État et trois opérateurs : le CEA, l'IFP et l'ADEME. Au total, le programme n° 187 représente 2,8 % des crédits de paiement de la MIREs en 2008.

**Pour le CEA**, les résultats du programme pour l'année 2008 doivent être appréciés dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'objectifs 2006-2009. **Concernant les nouvelles technologies de l'énergie (NTE), l'activité du CEA a été dynamique puisqu'il a déposé plus de brevets que la prévision 2008.**

En revanche, **sur les 7 jalons de recherche attendus en 2008 dans le domaine de l'énergie nucléaire, 4 ont été reportés (3 en 2009 et 1 en 2010) et 3 ont été atteints.**

L'IFP a signé un nouveau contrat d'objectifs le 13 février 2007, dans un contexte spécifique en matière énergétique. **En 2008, les résultats obtenus par l'IFP montrent qu'il poursuit correctement la mise en œuvre de ses priorités stratégiques**, en particulier les recherches liées aux nouvelles technologies de l'énergie, et aux véhicules hybrides notamment.

**Le contrat d'objectifs 2007-2010 de L'ADEME** définit les orientations de l'agence sur dix programmes principaux de recherche, dont plusieurs sont relatifs au domaine de l'énergie : transports propres et économes, bâtiments économes, capture et stockage du CO<sub>2</sub>, production d'électricité à partir de sources renouvelables, bioénergies et bioproduits ainsi que réseaux intelligents et stockage de l'énergie.

**En 2008, et plus particulièrement au deuxième semestre, l'ADEME a consacré une partie de ses activités dans le champ des NTE au lancement du Fonds de soutien aux démonstrateurs d'écotechnologies** (montage des appels à manifestation d'intérêt, recueil et analyse des premiers projets...). Il y a donc eu un **déficit de mobilisation des grandes entreprises sur le périmètre conventionnel des aides à la recherche**. Ce déficit des entreprises a profité relativement aux EPIC de recherche, et donc à des opérateurs publics.

**Au total, le respect des objectifs de performance en 2008 atteint 72 %, 14 % des objectifs connaissent une amélioration significative de la performance sans toutefois atteindre la cible fixée, mais 14 % des objectifs ne sont pas atteints et ne présentent pas d'amélioration.**

#### A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TOUJOURS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION

Comme en 2007, l'année 2008 se caractérise par une consommation des crédits largement inférieure à la prévision ce qui peut sembler problématique.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 668,31 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En cours d'année, est intervenue une annulation de crédits de 22,9 millions d'euros en crédits de paiement.

**Le total des crédits consommés s'élève à 640,74 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit 95,8 % des crédits prévus).**

#### B.– DES RÉSULTATS NETTEMENT SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS POUR LE CEA ET L'IFP

**En matière d'effet de leviers des financements publics sur la recherche industrielle en matière de nouvelles technologies de l'énergie (NTE) et d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE), le résultat 2008 est légèrement supérieur à la prévision 2008** du fait d'une contribution des industriels aux recherches sur la gestion des déchets nucléaires meilleure qu'attendue. Le taux de participation des industriels et des partenaires s'approche de 50 % dans l'ensemble, ce qui représente un résultat élevé dans la mesure où cet indicateur agrège des segments de recherche qui sont soumis à des dynamiques différentes en terme de recettes externes.

**En matière de dépôts de brevets et de valorisation, les résultats 2008 sont également supérieurs à la prévision actualisée pour 2008 (PAP 2009).**

– S'agissant du CEA, le résultat de l'année 2008 (6 % soit 5 brevets faisant l'objet d'accord de licences d'exploitation ou de cession sur 84 brevets déposés dans l'année dans le domaine des NTE) est supérieur à la prévision actualisée de 2008 (PAP 2009) et en ligne avec la prévision 2008 (PAP 2008). Ce résultat s'explique par une politique active et volontariste de dépôt de brevets, et par une forte augmentation des brevets dans deux domaines à fort potentiel : les micro-piles à combustible pour les applications d'électronique nomade et les batteries utilisées à la fois pour le stockage en électricité issues des énergies renouvelables et dans le domaine des véhicules électriques ou hybrides. De plus, le résultat 2008 montre que le nombre de brevets valorisés en cours d'année progresse (5 au lieu de 3 en 2007), même s'il s'agit d'une progression proportionnellement moins rapide.

– S’agissant de l’IFP, le nombre total de premiers dépôts de brevets IFP a marqué, sur la période 2007/2008, une croissance de plus de 15 %, passant de 159 en 2007 à 183 en 2008, Cette croissance est en totalité portée par les brevets NTE, dont les premiers dépôts sont passés de 52 en 2007 à 78 en 2008, le nombre de dépôts de brevets hors NTE restant stable (105 en 2008 contre 107 en 2007). Ainsi, le nombre de premiers dépôts de brevets NTE représente aujourd'hui près de 43 % du nombre total de brevets pris par l'IFP, contre 33 % en 2007 et 27 % en 2006.

**De plus, les résultats de l’IFP sont dépassés s’agissant du rééquilibrage en profondeur des recherches au profit des NTE et une augmentation des travaux renforçant par l’innovation la compétitivité des filières industrielles existantes dans le domaine des hydrocarbures et de l’automobile (parapétrolier, constructeurs, équipementiers).** L’évolution de cet indicateur traduit ce double effet : d’une part, une réduction de 6 % (valeur provisoire) des travaux de R&D sur les priorités stratégiques "hydrocarbures" (au profit des NTE), ces recherches étant, d’autre part, davantage financées par les industriels (+5% sur 2007/2008, valeur provisoire).

**Enfin, le CEA et l’IFP ont obtenu des résultats très positifs en matière de valorisation de leurs programmes de recherche au regard de l’évolution du montant des redevances et des licences sur brevets par rapport aux dépenses engagées.**

#### C.– DES RÉSULTATS MITIGÉS POUR L’ADEME

**En matière d’effet de leviers des financements publics sur la recherche industrielle en matière de NTE et d’URE, le résultat 2008 de l’ADEME (1,43) est inférieur de moitié aux prévisions 2008 (3) et très inférieurs aux résultats 2007 (2,50) et 2006 (2,38).**

Il semblerait que ces résultats s’expliquent par le fait que l’ADEME a consacré une partie de ses activités dans le champ des NTE au lancement du Fonds de soutien aux démonstrateurs d’écotechnologies (montage des appels à manifestation d’intérêt, recueil et analyse des premiers projets...). Il y a donc eu un déficit de mobilisation des grandes entreprises sur le périmètre conventionnel des aides à la recherche.

L’indicateur est défini par deux grands ratios. Le premier est la part du budget ADEME affecté au secteur privé. Cette part est passée de plus de 60 % en 2007 à 47 % en 2008. Le second est le taux moyen d’aide aux entreprises. Pour 2008, ce taux est de 34 %. Il n’est pas anormal mais l’abaissement de ce taux suppose le financement d’opérations de démonstrations à fort effet de levier. Or, il n’y en a quasiment pas eu en 2008.

### **III.- LE PROGRAMME N° 189 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET POLLUTIONS**

Les activités du programme s'inscrivent dans les contrats d'objectifs conclus entre l'État et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et dans le travail (AFSSET), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). En 2008, le programme n° 189 représente 1 % des crédits de paiement de la mission.

L'année 2008 a été marquée, pour ce programme, par deux éléments structurants pour l'avenir :

– les conclusions du Grenelle de l'environnement ont précisé les priorités en matière de recherche sur les enjeux environnementaux ; parmi les recommandations du comité opérationnel « recherche », celles qui concernent les relations entre santé et environnement vont être principalement mises en oeuvre au travers de ce programme ;

– les différents plans et stratégies gouvernementales auxquels contribuait pour leur volet « recherche » le programme 189 sont plus que jamais d'actualité, bien que parfois en évolution : stratégie nationale du développement durable, plan climat, plan national de santé environnement, et stratégie nationale de biodiversité.

La performance du programme est appréciée par des indicateurs de deux types principaux :

– les indicateurs concernant les organismes de recherche qui mesurent la production scientifique et la qualité de celle-ci, qui montrent une stabilité de l'IRSN et de l'INERIS dans leurs contributions à la production européenne et internationale ;

– les indicateurs concernant les agences de moyens, en particulier l'effet de levier des crédits de l'ADEME. Le lancement du fonds de soutien « démonstrateurs d'écotechnologies », confié à l'ADEME, explique la baisse de cet indicateur en raison du redéploiement de capacités qu'il a nécessité en interne.

#### **A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRÈS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION**

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 279,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le programme 189 a bénéficié en 2008 de reports de crédits conformément à l'arrêté du 28 mars 2008, d'un montant de 1,62 million d'euros en autorisations d'engagement et 31 473 euros en crédits de paiement. Ces reports ont été affectés à l'action n° 5 : pilotage du programme et recherche partenariale en appui aux politiques publiques de l'écologie et du développement durable.

La mise en réserve initiale sur le programme s'élevait à 9,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

L'annulation liée à la loi de finances rectificatives pour 2008 ainsi qu'aux deux décrets d'avance transversaux de juin et octobre 2008 a été réalisée au sein de l'enveloppe de la réserve de précaution, pour un montant de 4,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,35 millions d'euros en crédits de paiement.

Une levée de réserve d'un montant de 5,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5,93 millions d'euros en crédits de paiement a permis de financer les travaux 2009 liés au démantèlement du réacteur de recherche Phébus pour un montant de 4,99 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le décret 2008-1244 du 28 novembre portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé par ailleurs un montant de 41 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Il s'agit pour l'IRSN d'une annulation de 20,12 millions d'euros pour tenir compte du remboursement par l'État du trop-perçu de TVA, pour l'ADEME d'une annulation de la subvention 2008 (27,53 millions d'euros) pour tenir compte du trop perçu de TICGN (Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel) perçu début 2008 et pour ce même établissement d'une ouverture de 7,55 millions d'euros qui seront reportés en 2009 pour participer au financement du fonds de soutien aux démonstrateurs d'écotechnologies. Selon le rapport annuel de performance, ces deux annulations constituent de simples effets de périmètre et n'ont pas affecté les moyens des deux établissements concernés.

**Le Rapporteur spécial constate néanmoins que les aléas de l'exécution des crédits conduisent à une baisse des crédits disponibles et rendent la gestion complexe pour les responsables des organismes de la recherche, du fait des incertitudes liées à la réserve de précaution, malgré les améliorations apportées par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.**

**Le total des crédits consommés est donc très inférieur à la prévision et s'élève à 224,56 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 80,27 % des crédits prévus) et 227,79 millions d'euros crédits de paiement (soit 81,4 % des crédits prévus).**

## B.- UNE PERFORMANCE STABLE OU LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Hormis le sous-indicateur relatif à l'ouverture européenne des agences de programmation et des programmes incitatifs en forte hausse jusqu'en 2008 dépassant même la cible fixée par le responsable de programme, tous les indicateurs de performance du programme montrent que les résultats sont stables par rapport à 2007 et légèrement inférieurs aux prévisions et aux cibles fixées en matière de production des connaissances scientifiques au niveau international ou de production d'expertises au niveau national.

En outre, comme dans le cadre du programme n° 188, l'effet de levier des budgets incitatifs de l'ADEME est en forte diminution, il passe de 1,46 à 0,97. Cette situation est due à la réorientation du programme de travail de l'ADEME qui accompagne la mise en place du Fonds de soutien aux démonstrateurs d'écotechnologies.

Les experts en nouvelles technologies de l'énergie NTE ont été mobilisés sur la préparation des feuilles de route et l'instruction des appels à manifestation d'intérêt (AMI) lancés dans le cadre du fonds, limitant leur capacité à contractualiser les projets hors fonds démonstrateur : or ce sont, de façon habituelle, les projets technologiques NTE qui ont le plus grand effet de levier.

## **IV.- LE PROGRAMME N° 190 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT**

Les activités du programme s'inscrivent dans les contrats d'objectifs conclus entre l'État et trois établissements publics : le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), le laboratoire central des Ponts et chaussées (LCPC) et l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS).

L'année 2008 se caractérise par une réorientation des programmes incitatifs des établissements pour tenir compte du Grenelle de l'environnement. Il en est ainsi :

– du programme Préville qui est devenu « conception et construction pour le développement durable » et qui a pour objectif d'opérer une transition sur le champ de la recherche « construction de la ville » (action 4 et action 1), et du quatrième programme de recherche et d'expérimentation des transports terrestres (Predit 4), dont le protocole interministériel a été signé en août 2008 ;

– ou encore des projets relatifs à la construction aéronautique où la synergie entre recherche des industriels et recherche amont soutenue par l'État est recherchée avec la mise en place du Conseil stratégique pour la recherche aéronautique civile (CORAC) dans le but de développer une stratégie ambitieuse

de recherche répondant aux objectifs environnementaux fixés par le conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE), pour 2020, en matière de réduction de la consommation de carburant et des émissions de gaz carbonique (– 80 %), réduction des émissions d'oxydes d'azote (– 80 %), réduction du bruit (– 50 %) qui constituent, vu leur ampleur, de réels défis.

En outre, en matière de coopération européenne et internationale, l'année 2008 a été marquée par une participation active des acteurs du programme à différentes manifestations internationales.

#### A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 413,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 376,11 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme n° 190 a bénéficié en 2008 de reports de crédits conformément à l'arrêté du 28 mars 2008 d'un montant de 8,90 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,76 millions d'euros en crédits de paiement. Seuls les montants de reports d'autorisations d'engagement de 1,99 million d'euros et de 2,34 millions d'euros en crédits de paiement ont été affectés au programme.

La mise en réserve initiale sur le programme s'élevait à 16,22 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,99 millions d'euros en crédits de paiement. Toutefois, en fin d'année, le décret 2008-1244 du 28 novembre portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé :

– un montant de 12,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 14,80 millions d'euros en crédits de paiement sur cette réserve ;

– un montant de 4,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement de réserve de gestion liée au changement de régime de TVA des établissements INRETS et LCPC ;

– un montant de 1,17 million d'euros d'autorisations d'engagement sur le PREDIT et de 12,45 millions d'euros de crédits de paiement sur la sous-action équipement de la construction aéronautique civile.

Les fonds de concours ont atteint exceptionnellement 482 246 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, les principales recettes étant dues à la valorisation, la location d'emplacements et d'autres prestations du Carrefour du Predit du mois de mai 2008 au Palais des Congrès à Paris.

**Comme pour le programme n° 189, le Rapporteur spécial constate que les aléas de l'exécution des crédits conduisent à une baisse des crédits disponibles et rendent la gestion complexe pour les responsables des organismes de la recherche, du fait des incertitudes liées à la réserve de précaution.**

**Le total des crédits consommés est donc inférieur à la prévision et s'élève à 391,69 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 94 % des crédits prévus) et 348,12 millions d'euros crédits de paiement (soit 92,5 % des crédits prévus).**

#### B.– DES RÉSULTATS EN PROGRESSION QUI RESTENT SOUVENT INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS

Pour l'indicateur *Effet de levier des crédits incitatifs*, les nouvelles thématiques issues du Grenelle de l'environnement sont devenues prioritaires pour le ministère et semblent avoir été facilement prises en compte par les acteurs institutionnels.

Pour l'indicateur *Part des contrats sur les recettes*, l'évolution de la valeur en réalisation 2008 (11,09 %) est en retrait par rapport à la prévision (13,85 %) et par rapport à l'année 2007 (12,23 %). Toutefois, cette situation est due à un fort ralentissement de l'activité en fin d'année 2008. Or, le bon niveau des carnets de commande au 31 décembre 2008 laisse penser que cette baisse est un phénomène conjoncturel.

Pour le sous-indicateur *Part des contrats avec les partenaires économiques/recettes totales des établissements*, l'évolution réelle (1,78 %) est plus faible que celle prévue (2,22 %) à périmètre constant, en raison notamment du mode de comptabilisation retenue pour le CSTB qui exclut de cet indicateur la prise en compte de certains travaux de recherche et développement réalisés par le CSTB en partenariat avec les industriels. Il est néanmoins supérieur à la réalisation 2007 (1,65 %).

De même, si la *Part des thématiques prioritaires sur l'effort total en matière de recherche* est en net retrait par rapport à la prévision (48,61 % en réalisation 2008 contre 52,40 %), cette part augmente par rapport à 2007 (48 %). La même remarque vaut pour les indicateurs relatifs au maintien de la part de marché de l'aéronautique.

En revanche, l'indicateur *Nombre de publications dans les revues scientifiques internationales par chercheur* connaît une forte augmentation en 2008 ce qui traduit l'excellence scientifique des établissements (INRETS, LCPC, ou CSTB) dans les domaines prioritaires liés au développement durable. De même, le sous-indicateur *Contrats de recherche avec les partenaires européens sur les recettes totales des organismes*, produit un résultat supérieur à la prévision, illustrant la bonne insertion des établissements dans les réseaux européens.

\*

\* \*

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :  
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

Commentaire de M. Laurent HÉNART, Rapporteur spécial

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE .....	346
A.– LES LIMITES DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO .....	346
B.– UNE AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE, ENCORE PERFECTIBLE .....	346
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2008 .....	347
A.– LE PROGRAMME <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i> SE CARACTÉRISE PAR D'IMPORTANTES ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS .....	347
1.– Les dépenses de personnel .....	348
2.– L'exécution des autres dépenses .....	349
3.– L'immobilier et les contrats de plan État-régions .....	349
4.– Les dépenses fiscales .....	350
B.– LE PROGRAMME <i>VIE ÉTUDIANTE</i> RESTE INSUFFISAMMENT DOTÉ MALGRÉ UNE MEILLEURE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	350
III.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE .....	351
A.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i> IMPARFAITEMENT FIABLE .....	351
1.– La formation et la réussite aux diplômes .....	351
2.– L'insertion professionnelle .....	352
3.– La recherche .....	352
4.– Gestion des universités .....	353
B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>VIE ÉTUDIANTE</i> PRÉSENTE DES RÉSULTATS POSITIFS .....	353
1.– Promouvoir l'égalité des chances .....	353
2.– Améliorer les conditions de vie des étudiants .....	353

L'analyse suivante porte sur les programmes *Formations supérieures et recherche universitaire* et *Vie étudiante* de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.

L'exercice 2008 a été marqué par une hausse des crédits de 5,8 % pour le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* et de 6,4 % pour le programme *Vie étudiante*, conformément aux prévisions de la loi d'orientation et de programmation de la recherche.

## I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE

L'architecture administrative et budgétaire des deux programmes est stabilisée. La justification des crédits au premier euro (JPE) et l'analyse de la performance s'améliorent sensiblement pour l'exercice 2008.

### A.- LES LIMITES DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

La justification au premier euro est en l'espèce un exercice délicat dans la mesure où l'enseignement supérieur reste largement sous-financé.

Par exemple, dans l'action 14 *Immobilier*, le décalage entre les crédits votés et les besoins estimés tant pour l'entretien des surfaces que pour les rénovations et constructions est très important. Ainsi, les crédits de maintenance devraient répondre à un besoin calculé sur des critères objectifs, tels que la nécessité pour l'État de financer au moins à hauteur de 14 euros le m<sup>2</sup> l'entretien du parc immobilier, alors que du fait des contraintes budgétaires, les dotations sont de l'ordre de 7,5 euros par m<sup>2</sup> en moyenne.

S'agissant des contrats de plan État-régions (CPER), le taux de couverture en crédits de paiement des autorisations d'engagement sera de 87,6 %. Les besoins restants pour couvrir la totalité des autorisations d'engagement ouvertes au titre des CPER 2000-2006 (soit 261,5 millions) seront étalés sur les quatre prochaines années.

### B.- UNE AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE, ENCORE PERFECTIBLE

Le bilan stratégique des deux programmes se décline précisément en fonction des objectifs des politiques concernées.

Cependant, les indicateurs sont souvent peu sensibles aux variations de crédits et leurs résultats apparaissent déconnectés des enjeux budgétaires. De plus, compte tenu de l'importance des opérateurs dans la réalisation des programmes, il est nécessaire d'établir une corrélation réelle entre d'une part, les actions, objectifs et indicateurs présentés dans le projet annuel de performance, et d'autre part, ceux

déclinés dans les contrats d'objectifs. Une reprise systématique des premiers est à l'œuvre dans les contrats d'objectifs de chaque opérateur.

S'agissant du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, les 12 objectifs assortis de 33 indicateurs couvrent la totalité de son périmètre et des crédits engagés. Toutefois, malgré les efforts poursuivis en ce sens, les indicateurs restent trop instables (8 indicateurs supprimés ou ajoutés en 2008) et un tiers d'entre eux est renseigné avec un décalage d'un an.

Concernant le programme *Vie étudiante*, des difficultés de mesure apparaissent pour les indicateurs liés à l'objectif *Promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur*. Ces difficultés sont liées à la faible fiabilité du calcul des données. Dans le cas de l'indicateur *Accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale*, l'échantillon sur lequel repose le résultat est trop faible. Les variations d'une année sur l'autre doivent être exceptionnellement amples pour être significatives. L'indicateur *Évolution de la représentation des origines socio-professionnelles des étudiants selon le niveau de formation* présente aussi une certaine fragilité dans la mesure où il repose sur des déclarations que les étudiants ne renseignent pas ou mal, surtout au niveau du doctorat.

## II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2008

### A.- LE PROGRAMME FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE SE CARACTÉRISE PAR D'IMPORTANTES ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS

Les crédits consommés se sont élevés à **11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (contre 11,4 millions ouverts) et **11,4 milliards d'euros en crédits de paiement** (contre 11,3 millions ouverts).

L'exercice budgétaire du programme 150 est essentiellement exécuté par les 237 opérateurs (les universités et certains autres établissements d'enseignement supérieur). Le responsable de programme pilote les objectifs de ces opérateurs au moyen de sa participation à la cotutelle, plutôt que par les outils de gestion issus de la LOLF. Cette caractéristique est liée au développement de la contractualisation, conçue comme le principe unique d'organisation des rapports entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur dans la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

La suppression de l'action *Soutien aux établissements d'enseignement supérieur* a amélioré la lisibilité du périmètre du programme 150 en permettant à la répartition des crédits de l'action sur les deux actions *L,M,D* et *immobilier*. De plus, la transparence des coûts est améliorée par le transfert des moyens de fonctionnement de la direction générale de l'enseignement supérieur et de

l'insertion professionnelle (DGESIP), rattachés jusqu'alors au programme 141 *Formations supérieures et recherche universitaire*.

**OUVERTURE ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 dépenses de personnel	Autres titres	Total y.c. FDC et ADP	Titre 2 dépenses de personnel	Autres titres	Total y.c. FDC et ADP
<i>Totaux des crédits prévus en LFI</i>	8 424	2 766	11 190	8 424	2 848	11 272
Solde des ouvertures et annulations	+ 65,13	+ 146	+ 211	+ 65,13	+ 18,60	+ 83,73
Total des crédits ouverts	8 489	2 968	11 457	8 489	2 890	11 379
<b>Total des crédits consommés</b>	<b>8 477</b>	<b>2 636</b>	<b>11 113</b>	<b>8 477</b>	<b>2 878</b>	<b>11 355</b>
Crédits consommés – crédits ouverts	- 12	- 332	- 344	- 12	- 12	- 24

(\*) hors FDC et ADP pour les montants de la LFI

Source : *Rapport annuel de performances*

Dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2008, la Cour des comptes souligne les écarts importants de crédits ouverts par action entre prévision et consommation au titre des années 2007 et 2008. Elle « *s'interroge sur les raisons de ces évolutions qui rendent difficile le suivi des priorités du programme et posent la question de la précision des prévisions budgétaires* ».

En dépit d'une annulation de crédits de 41,7 millions d'euros, le montant des dépenses nettes effectuées s'élève à **11,35 milliards d'euros**, soit 0,7 % de plus qu'en LFI. Cette augmentation est principalement liée à l'évolution des dépenses de personnel. Elle est couverte par une ouverture de crédits par décret d'avance de 65 millions d'euros.

1.– Les dépenses de personnel

En 2008, le montant des dépenses de personnel s'est élevé à **8 477 millions d'euros**, dépassant de 53,5 millions d'euros, soit 0,6 %, la dotation initiale. À périmètre constant, la dépense salariale a augmenté de 4,1 % par rapport à 2007.

Cette augmentation est liée aux deux hausses du point fonction publique intervenues en 2008, ainsi qu'au report des hausses intervenues en 2007. L'effet de report des créations d'emplois prévues en 2007 s'est également ajouté aux transformations d'emplois prévues en loi de finances pour 2008 afin d'accompagner la mise en œuvre de la « réforme LRU ». L'indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat prévue par un décret de 2008 <sup>(1)</sup> et la mesure de

(1) Décret n°2008-539 du 6 juin 2008

revalorisation des allocations de recherche participent à l'augmentation des charges liées aux dépenses de personnel, prévues au titre 2.

La mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, qui transfère progressivement aux universités la gestion de leur masse salariale, rend nécessaire une amélioration de la programmation budgétaire.

#### EXÉCUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME 150

Catégories d'emplois	Nombre d'emplois (en ETPT)					Dépenses (en euros)
	Réalisation 2007	LFI 2008	Transferts de gestion	Réalisation 2008	Écart à la LFI 2008 (après transferts)	Réalisation 2008
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	439	439	-	445	+ 6	25 507 758
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	13 520	13 545	-	13 391	- 154	881 911 585
Enseignants stagiaires	2 810	2 814	-	2 797	- 17	77 299 179
Enseignants chercheurs et assimilés	74 647	76 802	-	75 203	- 1 599	5 373 165 533
Pers. d'accompagnement des étudiants	92	38	-	84	+ 46	3 804 853
Personnel d'encadrement	2 077	2 363	-	2 175	- 188	152 854 344
Personnels administratif, technique et de service	47 884	48 128	-	47 927	+ 201	1 774 537 190
Personnels des bibliothèques et musées	4 357	4 391	-	4 359	- 32	188 593 356
<b>Total</b>	<b>145 826</b>	<b>148 520</b>	<b>-</b>	<b>146 381</b>	<b>- 2 139</b>	<b>8 477 673 798</b>

Source : Rapport annuel de performance

#### 2.- L'exécution des autres dépenses

Hors titre 2, les crédits se sont élevés à **2 766,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 848,6 millions en crédits de paiement**. Leur consommation totale est de 130 millions de moins que les autorisations d'engagement initiales (- 4,7%) et de 29 millions supplémentaires en crédits de paiement (+ 1 %). Ces écarts s'expliquent par des mouvements externes (deux décrets de transfert, trois décrets d'avance et les crédits de fonds de concours). De plus, **un mouvement de fongibilité asymétrique** de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est venu abonder les crédits hors titre 2.

#### 3.- L'immobilier et les contrats de plan État-régions

La suppression des chapitres budgétaires a permis, en regroupant les crédits, de privilégier la logique de l'action globale, particulièrement dans le cas

de l'action 14 *Immobilier*. Deux difficultés sont ainsi surmontées : la budgétisation contrainte des programmes immobiliers, et le caractère aléatoire de la progression de certains chantiers.

L'utilisation des crédits dédiés aux constructions universitaires s'appuie, selon les besoins, sur deux sources de financement : les sous-actions « CPER » et « hors CPER ».

Au titre des CPER 2000-2006, un montant de **229,2 millions d'euros** en crédits de paiement a été dépensé sur l'exercice 2008, auquel il convient d'ajouter les crédits rattachés par voie de fonds de concours, mandatés sur ces opérations (32,6 millions d'euros). S'agissant des autorisations d'engagement, **62,9 millions d'euros** ont été consommés au cours de la gestion 2008.

S'agissant des CPER 2007-2013, **185,1 millions d'euros** ont été engagés en 2008 et **76 millions d'euros** consommés en crédits de paiement, auxquels s'ajoutent les crédits rattachés par voie de fonds de concours (20,35 millions d'euros). Le Rapporteur spécial rappelle que la moyenne annuelle des paiements incombant à l'État s'établit à plus de 300 millions d'euros pour ces contrats. La poursuite des efforts budgétaires engagés en 2008 devrait permettre de lisser cette charge sur les années à venir.

#### 4.– Les dépenses fiscales

Le budget du programme 150 est caractérisé par des dépenses fiscales dont le montant était de **1,29 milliard d'euros** en 2008. La Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2008, rappelle que participent à ces dépenses « *les réductions d'impôt au titre des dons, notamment aux associations ou organismes d'intérêt général* » qui « *contribuent par ailleurs au programme, sans que ce soit leur objet principal* ». Le Rapporteur spécial regrette que le rapport annuel de performance, ne présente pas d'éléments d'évaluation de cette dépense fiscale au regard de son montant (950 millions d'euros en 2008).

#### B.– LE PROGRAMME *VIE ÉTUDIANTE* RESTE INSUFFISAMMENT DOTÉ MALGRÉ UNE MEILLEURE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Les dépenses de personnel en 2008 se sont élevées à **76,42 millions d'euros**, soit 4,96 millions d'euros de moins que les crédits initiaux. Cette dépense est liée à la moindre consommation du plafond d'emplois.

Hors titre 2, les dépenses ont dépassé la programmation budgétaire initiale en raison de l'augmentation du montant des bourses (+ 2,5 % à la rentrée 2007-2008), de l'accélération de leur calendrier de paiement, ainsi que de la révision à la hausse de la subvention au Centre national des œuvres universitaires (CNOUS) (+ 16 millions d'euros).

Comme le rappelle la Cour des comptes, la gestion de ce programme se caractérise par un report de charge d'une année sur l'autre lié à l'insuffisance des crédits alloués aux bourses. Un report de dépense de 2007 sur 2008 a permis de rembourser au CNOUS la part de la subvention qui ne lui avait pas été versée en 2007, soit 13,39 millions d'euros. Néanmoins, un prélèvement sur sa dotation de 2008 d'un montant de 18,69 millions d'euros a été effectué afin de compenser une partie de l'annulation de crédits de 30 millions d'euros intervenue en loi de finances rectificative (la même opération avait eu lieu en 2007 pour un montant de 21,39 millions d'euros). Même si l'opérateur peut anticiper les mouvements budgétaires négatifs du fait de leur répétition d'une année sur l'autre, ces annulations de crédits affectent la bonne gestion de sa dotation, d'autant qu'elles ne sont connues que tardivement dans l'année.

En 2008, les crédits affectés au logement étudiant dans les CPER, représentant 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement, ont été transférés du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* au programme *Vie étudiante* dans une logique de stabilisation de l'effort budgétaire.

Si les crédits alloués à ce programme répondent aux objectifs d'amélioration des conditions de vie des étudiants et d'égal accès aux formations supérieures, leur sanctuarisation permettrait aux opérateurs de mieux gérer leur dotation et de participer pleinement à la démarche contractuelle et au dispositif de pilotage par la performance.

### III.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

#### A.- UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE* IMPARFAITEMENT FIABLE

**68 % des indicateurs renseignés témoignent d'une amélioration des résultats attendus, tandis que 64 % atteignent la valeur cible définie dans le projet annuel de performance.** Une analyse détaillée du tiers des objectifs du programme est présentée dans le rapport annuel de performance afin de préciser ces résultats.

##### 1.- La formation et la réussite aux diplômes

Concernant la réussite pédagogique, la performance du programme tend à s'améliorer. Le pourcentage d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur est conforme aux prévisions. Le pourcentage de licences obtenues en trois ans est stable, notamment du fait de la mise en œuvre du plan pluriannuel pour la réussite en licence.

Cependant, le taux de jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur reste stable (18 % en 2006 contre 16 % en valeur cible).

Cette situation traduit l'impact positif des réformes conduites ces dernières années, et principalement le passage au système LMD. Toutefois, ces résultats restent nuancés et encouragent la poursuite des efforts engagés en faveur de la qualité de l'orientation et de l'encadrement des étudiants, afin d'atteindre la cible de 50 % fixée pour 2012.

L'attractivité de l'enseignement supérieur français est mesurée de façon insuffisante. L'indicateur *Mesure de la mobilité des étudiants (au sein de l'OCDE)* est supprimé, un indicateur n'est pas renseigné, tandis que le rapport annuel de performances propose la suppression de l'indicateur *Nombre de diplômés conjoints aux niveaux Master et Doctorat*. Ces suppressions s'expliquent par la difficulté d'évaluer l'impact des mesures mises en œuvre dans un contexte de compétition accrue.

Néanmoins, au regard de l'importance de cet objectif, le Rapporteur spécial insiste pour qu'une évaluation plus précise soit menée dans le cadre de la mesure de la performance.

## 2.– L'insertion professionnelle

La performance doit être améliorée en matière d'insertion des jeunes diplômés. Les résultats triennaux de l'indicateur dédié à l'insertion professionnelle limitent la capacité de distinguer les causes structurelles des causes conjoncturelles des résultats obtenus. Si le contexte économique était déjà évoqué en 2004 afin d'expliquer les difficultés rencontrées par les étudiants à la recherche d'un premier emploi, les réformes récentes devraient permettre d'améliorer progressivement les résultats actuels dans une situation de chômage accru. La généralisation des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle, prévus dans la loi LRU, participe à cette logique.

## 3.– La recherche

Les indicateurs sur la performance de la recherche ne sont pas disponibles pour 2008. L'importance d'une évaluation continue des résultats de cet objectif justifie pourtant la mise en place d'un indicateur annuel, établi en cohérence avec l'effort budgétaire poursuivi dans ce domaine.

Les résultats renseignés pour les années 2006 et 2007 témoignent de la stagnation dans la fourchette basse de la prévision 2007 des publications dans la base internationale de référence pour les sciences de la vie. Les objectifs de reconnaissance scientifique et de production de brevets, non disponibles pour l'année 2008, devraient continuer leur progression.

En revanche, la réduction de la part des contrats de recherche passés avec les entreprises démontre la nécessité d'accroître les efforts de valorisation.

#### 4.– Gestion des universités

Le taux d'occupation des locaux était de 72 % en 2007. Cet indicateur, calculé pour la première fois dans le projet annuel de performances, n'est pas renseigné pour l'année scolaire en cours. En l'absence de données comparatives, il est difficile d'évaluer l'efficacité de la gestion des locaux par les établissements d'enseignement supérieur.

Les adaptations proposées dans le rapport annuel de performances pour l'évaluation de la gestion des ressources des universités, vont augmenter l'instabilité des indicateurs, tout en accroissant les difficultés d'analyse des résultats obtenus. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi LRU, il apparaît en effet essentiel de stabiliser au plus tôt les modalités de calcul de la performance, celle-ci s'inscrivant pleinement dans la démarche de contractualisation.

### B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *VIE ÉTUDIANTE* PRÉSENTE DES RÉSULTATS POSITIFS

#### 1.– Promouvoir l'égalité des chances

L'amélioration du taux de paiement des bourses sur critères sociaux amorcée en 2006 se poursuit en 2008, et dépasse les prévisions de l'indicateur s'y rapportant. Le pourcentage de boursiers sur critères sociaux pris en charge avant le 30 décembre 2008 est de 97,79 % contre 95,4 % en 2007 (la valeur cible fixée par le PAP 2008 étant de 98 %).

Cette progression résulte d'une part, d'une meilleure organisation du circuit de gestion des bourses et d'autre part, de la mobilisation des différents acteurs, CROUS, établissements d'enseignement supérieur et trésoreries générales.

#### 2.– Améliorer les conditions de vie des étudiants

L'allocation d'installation étudiante, dont l'objectif est d'alléger les coûts de la rentrée universitaire, s'est éteinte à la fin l'année universitaire 2007-2008. Prévue initialement pour 77 000 étudiants, elle a été versée à 85 182 étudiants pour l'année 2007-2008.

L'année 2008 a vu la montée en charge du « plan Anciaux » pour le logement étudiant. 16,75 millions d'euros se sont ajoutés à la subvention du CNOUS, portant sa capacité d'investissement à **76,1 millions d'euros**. La progression du nombre de logements étudiants disponibles est constante depuis 2004 (3 841 logements en 2008 contre 3 240 en 2007), tandis que le nombre de

logements réhabilités a légèrement augmenté (6 000 logements réhabilités en 2008 contre 5 312 logements en 2007).

Le nombre de lits par étudiant boursier a augmenté de 32,4 en 2007 à 33,2 % en 2008. Ce chiffre reste insuffisant, mais la progression est sensible, même si elle est tempérée.

\*

\* \*

## **RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS**

**Commentaires de MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER,  
Rapporteurs spéciaux**

### **SOMMAIRE**

	Pages
I.– LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES</i> .....	356
A.– L'EXÉCUTION : DES SOUS-BUDGÉTISATIONS RÉCURRENTES .....	356
1.– Programme 198 : une hypothèse non sincère d'adossment du régime de la RATP au régime général .....	358
2.– Programme 197 : une exécution budgétaire satisfaisante en 2008 .....	358
3.– Programme 195 : une exécution satisfaisante en 2008 .....	359
B.– UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE SELON LES GESTIONNAIRES .....	359
1.– Programme 198 : la montée en charge de la caisse de retraite de la SNCF .....	359
2.– Programme 197 : en attendant la modernisation des systèmes informatiques de l'ENIM.....	360
3.– Programme 195 : une performance remarquable .....	360
II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i> .....	361
A.– L'EXÉCUTION : UN COMPTE EN EXCÉDENT EN RAISON DE PRODUITS EXCEPTIONNELS..	361
1.– Un compte en excédent en 2008.....	361
2.– Programme 741 : une dépense tenue en dépit de la hausse non anticipée de l'inflation.....	362
3.– Programmes 742 et 743 .....	362
B.– LA PERFORMANCE .....	362
1.– L'impact encore incertain de la réforme des retraites de 2003 .....	362
2.– La performance des gestionnaires.....	363
<i>a) Le service des pensions : un effort d'investissement .....</i>	<i>363</i>
<i>b) La Caisse des dépôts : une gestion remarquable .....</i>	<i>363</i>

## I.- LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES

### A.- L'EXÉCUTION : DES SOUS-BUDGÉTISATIONS RÉCURRENTES

**La mission Régimes sociaux et de retraite connaît des sous-budgétisations récurrentes.** En 2008, les dotations au régime de la RATP, à celui des marins et au FONGECFA et à l'AGECFA ont été insuffisantes et des crédits ont dû être ouverts en cours d'exercice.

**Une telle pratique pose un double problème.**

**D'une part, elle altère la sincérité des prévisions faites en loi de finances.** A titre d'exemple, la dotation prévue, en loi de finances initiale pour 2008, pour le régime de la RATP était fondée sur une hypothèse irréaliste d'adossement au régime général, ce qui a conduit à minorer la dépense prévue.

**D'autre part, elle conduit à la formation de dettes à l'égard des opérateurs.** Un effort important a toutefois été réalisé en 2008. En effet, l'ensemble de la dette, au 31 décembre 2007, à l'égard des régimes de la mission a été apurée en loi de finances rectificative pour 2008 par l'affectation d'une fraction de la taxe sur les véhicules de société <sup>(1)</sup> – 239 millions d'euros pour le régime de la SNCF, 21 millions d'euros pour celui des marins, 6 millions d'euros pour celui des mines et 2 millions d'euros pour celui de la RATP. Une mauvaise exécution en 2008 conduira à la formation de nouvelles dettes.

**Ces passifs pèsent sur les caisses de ces régimes et notamment sur leur trésorerie.** Elles représentent un coût – charges financières ou moindres produits financiers – que celles-ci supportent en lieu et place de l'État et qui pèse sur le niveau de leur trésorerie. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève que le montant des charges financières s'est élevé, en 2008, à 25 millions d'euros pour la CPRSNCF et 6 millions d'euros pour le régime des mines. Elle note, par ailleurs, que la CRPRATP a atteint son plafond de trésorerie en cours d'année, ce qui a nécessité un abondement de l'ordre de 80 millions d'euros provenant de la CPRSNCF qui a dû assumer ce coût de refinancement.

**Par ailleurs, ces passifs font, en quelque sorte, l'objet d'une débudgétisation :** ils sortent du périmètre de l'État, sans qu'une information suffisamment complète soit transmise au Parlement, en raison notamment du fait qu'aucune autorisation d'engagement n'est prévue pour les couvrir. À cet égard, comme le Rapporteur spécial de l'époque le réclamait dans son commentaire du rapport annuel de performances (RAP) pour 2007, il serait bienvenu d'indiquer, dans le RAP, le montant des dettes au titre de l'exercice et des dettes cumulées que l'État doit aux caisses de retraite ainsi que le niveau de leur trésorerie, qui peut diminuer sensiblement du fait de ces charges, et de leur endettement net.

---

(1) III de l'article 9 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008

Préconisation : dans le rapport annuel de performances, indiquer, pour l'ensemble des caisses financées sur la mission :

– les montants des créances sur l'État au titre de l'exercice écoulé et des créances cumulées sur l'État au 31 décembre ;

– le niveau de leur trésorerie et de leur endettement au 31 décembre ainsi que la variation de ces deux postes du bilan sur l'année.

Le tableau suivant récapitule l'état des dettes de l'État envers les différentes caisses financées sur les crédits de la mission, ainsi que le niveau de leur trésorerie au 31 décembre 2008.

**En dépit de sous-budgétisations importantes en loi de finances initiale, un effort, qu'il convient de saluer, a été fait en exécution pour couvrir la quasi-totalité des besoins et limiter la formation de nouvelles dettes.**

**OUVERTURES DE CRÉDITS EN EXÉCUTION, DETTES AU TITRE DE 2008, DETTES CUMULÉES ET TRÉSORERIE DES CAISSES DE RETRAITE**

(en millions d'euros)

	Ouvertures de crédits en exécution	Dettes au titre de l'exercice 2008	Dettes cumulées au 31 décembre 2008	Niveau de la trésorerie au 31 décembre 2008
SNCF	10,5	15 (ou 24)	15 (ou 24)	-1 810
RATP	80	0 (ou 9)	0 (ou 9)	3,32
ENIM	37	0	0	61,7
FONGECFA-AGECFA	15,7	0	0	3,1
Mines	0	0	0	25,16
SEITA	0	0	0	1,6

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Ce tableau appelle deux commentaires. D'une part, le montant des dettes de l'État, tel que transmis par l'administration, est discutable. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes évalue en effet la dette de l'État envers le régime de la SNCF à 24 millions d'euros, et non 15 millions d'euros comme indiqué par la direction du Budget. Par ailleurs, le régime de la RATP a été en déficit en 2007 (- 10,8 millions d'euros) et l'apurement des dettes en LFR pour 2008 a porté sur un montant moins important (2 millions d'euros). Il semblerait donc qu'il reste une dette de l'État de l'ordre de 9 millions d'euros sur ce régime.

D'autre part, le niveau de la trésorerie de la CPRSNCF constaté au 31 décembre 2008 est exceptionnel et s'explique par le décalage entre le versement des pensions du premier trimestre 2009, effectué fin décembre, et le versement de la subvention de l'État, réalisé début janvier.

1.– Programme 198 : une hypothèse non sincère d'adossement du régime de la RATP au régime général

- Le principal élément à retenir de l'exécution du programme 198 est le **dépassement important de la prévision relative à la subvention au régime de la RATP**, à 390 millions d'euros, contre une exécution à 470 millions d'euros, qui a nécessité une ouverture de crédits de 80 millions d'euros en loi de finances rectificative. La prévision avait été en effet réalisée sous l'hypothèse, peu réaliste selon la Cour des comptes, d'un adossement du régime au régime général de la sécurité sociale, qui n'a pas été mis en œuvre en 2008. Une telle prévision non sincère n'a pas été rééditée en loi de finances pour 2009 puisque l'hypothèse d'adossement a été écartée.

Comme indiqué plus haut, la sous-budgétisation de la subvention d'équilibre a été à l'origine d'un abondement de 80 millions d'euros en exécution, provenant des crédits destinés au régime de la SNCF. Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2008, la Cour des comptes mentionne cet événement qui n'est pas évoqué par le rapport annuel de performances. La CRPRATP avait en effet atteint la limite de ses avances de trésorerie, alors que la CPRSNCF disposait encore de marge sur ses lignes de trésorerie, ce qui a justifié cette réallocation de crédits. Un tel incident constitue une bonne illustration des conséquences négatives, pour la bonne gestion des caisses, des sous-budgétisations en loi de finances initiale.

- Un léger dépassement de 10 millions d'euros a été constaté sur les crédits destinés au régime de la SNCF, ce qui est limité, et l'exercice s'est conclu sur une dette de l'État de 24 millions d'euros selon la Cour des comptes et de 15 millions d'euros selon le rapport annuel de performances.

- Comme en 2006 et en 2007, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour le financement du FONGECFA et de l'AGECFA se sont révélés insuffisants et une ouverture de 15,7 millions d'euros a été nécessaire en loi de finances rectificative pour 2008. La dépense pour 2008 s'établit à 109,3 millions d'euros. La dotation en loi de finances initiale pour 2009 étant de 110,4 millions d'euros, il est fort probable que celle-ci sera insuffisante et que de nouvelles ouvertures de crédit en cours d'exercice soient nécessaires.

2.– Programme 197 : une exécution budgétaire satisfaisante en 2008

**Contrairement à 2007, l'exercice 2008 a vu une exécution budgétaire globalement satisfaisante sur le programme 197.** Après un exercice 2007 déficitaire, à -29 millions d'euros, l'année 2008 s'est conclue, pour l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), sur un solde positif de 18 millions d'euros. La dette de l'État a donc été entièrement apurée, les 21 millions d'euros ouverts en LFR venant compléter ce surplus.

Dans le cadre d'un plan d'aide à la pêche, un décret d'avance a ouvert des crédits pour un montant de 37,2 millions d'euros et a permis de couvrir le coût des allègements de charges annoncés par le Président de la République au Guilvinec, fin 2007.

### 3.– Programme 195 : une exécution satisfaisante en 2008

**L'exécution du programme 195 a été satisfaisante.** Les crédits consommés sont en ligne avec la prévision, avec même une annulation de 1,4 million d'euros. Ils ont été suffisants pour assurer le financement des régimes des mines et de la SEITA, dont les résultats, au 31 décembre, sont positifs, à respectivement 103 millions d'euros – du fait des cessions d'actifs immobiliers – et 2,7 millions d'euros. Selon la Cour des comptes toutefois, la branche vieillesse du régime des mines aurait connu un déficit de 23 millions d'euros en 2008.

Rappelons que le programme avait servi, en 2008, de moyen pour faire transiter du budget général au compte d'affectation spéciale *Pensions* un montant de 145 millions d'euros permettant d'assurer son équilibre. La loi de finances initiale pour 2009 prévoit un mouvement semblable d'un montant de 22 millions d'euros.

## B.– UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE SELON LES GESTIONNAIRES

### 1.– Programme 198 : la montée en charge de la caisse de retraite de la SNCF

Les caisses de retraites de la RATP et de la SNCF ont été créées respectivement en 2005 et 2007. Si la CRPRATP a atteint son rythme de croisière, la CPRSNCF est montée en charge au cours de l'exercice 2008.

Les coûts de la CRPSNCF apparaissent en diminution de 4 millions d'euros en raison de la suppression des frais d'administration générale payés à la SNCF. En d'autres termes, cette évolution ne reflète pas une amélioration de la productivité mais un ajustement du périmètre des charges de la caisse. Les délais de paiement restent en retrait par rapport à la CRPRATP et sont en baisse par rapport à 2007, avec 89 % des pensions servies au jour du paiement. La caisse de la SNCF devrait s'inspirer des bonnes pratiques de la CRPRATP pour atteindre un taux de 100 %.

La maîtrise des coûts de la CRPRATP en 2008 est à saluer. Après un dérapage de 1 million d'euros en 2007, ils diminuent à 6 millions d'euros, soit à un niveau inférieur de 800 millions d'euros à la cible. Un effort devra toutefois être porté sur la récupération des indus. Mesuré pour la première fois en 2008, le taux ressort à 82 %, loin des 95 % de la CRPSNCF.

Pour les deux régimes, les coûts unitaires de primo-liquidation sont en hausse par rapport à 2007. Un moins grand nombre de départs en retraite aurait été constaté, en raison de l'évolution des conditions prévue par la réforme de l'automne 2007. Ces coûts sont plus élevés pour le régime de la RATP du fait de la conjugaison d'un nombre limité de cotisants et de frais de structure incompressibles.

Le FONGECFA et l'AGECFA n'atteignent pas les objectifs fixés en terme de versement des pensions au jour du paiement, avec un taux de 82 % contre une cible de 85 %. Le renseignement incomplet des dossiers des usagers serait la cause de cette performance décevante.

2.– Programme 197 : en attendant la modernisation des systèmes informatiques de l'ENIM...

La performance de l'ENIM en termes de délais de traitement des dossiers des usagers est décevante. La part des pensions payées à un mois de l'échéance – 41 % – est en retrait par rapport à 2007 – 43 % – et loin de la cible de 47 %. Par ailleurs, les délais de traitement des feuilles de soins papier sont passés de 12,5 jours à 52 jours car les opérations d'adossement informatique réalisées en cours d'année ont conduit à l'accumulation d'un stock de demandes. Les délais de traitement des demandes d'aides financières sont, en revanche, en progrès, à 11 jours pour une cible de 15 jours.

Les taux de recouvrement ressortent à un niveau satisfaisant, à 92 %, en progrès par rapport à 2007 – 91 %. Les coûts unitaires de primo-liquidation sont enfin plus élevés que la cible, à 929 euros contre 840 euros.

**La modernisation de l'ENIM, et notamment de ses systèmes informatiques, devrait permettre, à l'horizon de l'année 2012, une amélioration de sa performance.**

3.– Programme 195 : une performance remarquable

**Les Rapporteurs spéciaux saluent la performance réalisée par la Caisse des dépôts et l'association pour la prévoyance collective, respectivement gestionnaires des régimes des mines et de la SEITA.**

Dans les deux régimes, les taux des délais de paiement des pensions à l'échéance sont en constante augmentation, avec 100 % pour la SEITA et le passage de 69 % en 2006 à 89 % en 2008 pour les mines. Les taux de récupération des indus sont également en hausse pour les mines, de 86 % en 2007 à 91 % en 2008. Enfin, les coûts sont maîtrisés, avec des coûts unitaires de primo-liquidation et les ratios rémunération/prestations servies apparaissant conformes aux objectifs et stables ou en progrès par rapport à 2007. À noter particulièrement la baisse des coûts de primo-liquidation du régime des mines, de 498 euros en 2007 à 448 euros en 2008, en raison d'une réorganisation de ses processus de traitement des demandes.

## II.— LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte d’affectation spéciale *Pensions*, prévu à l’article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, est composé de trois sections :

- la section *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité* ;
- la section *Ouvriers des établissements industriels de l’État* ;
- et la section *Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*.

### A.— L’EXÉCUTION : UN COMPTE EN EXCÉDENT EN RAISON DE PRODUITS EXCEPTIONNELS

#### 1.— Un compte en excédent en 2008

Le compte d’affectation spéciale *Pensions* a dégagé, au 31 décembre 2008, un excédent de 374 millions d’euros. Ce bon résultat est dû à un produit exceptionnel. En effet, le décret n° 2007-1796 a modifié les modalités de recouvrement des cotisations salariales et des contributions employeurs des personnels des établissements publics. Une procédure de versement mensuel spontané a remplacé une procédure de versement sur titre et lettre de rappel. En conséquence, environ 400 millions d’euros ont été versés au titre d’années antérieures à 2008, permettant de solder les recettes dues au titre de l’ancienne procédure.

Le solde cumulé du compte, qui correspond à son fonds de roulement, remonte à 744 millions d’euros selon la Cour des comptes, et se rapproche du niveau minimum – 800 millions d’euros – qui doit être le sien en vertu de la loi de finances pour 2007. Comme le notait le Rapporteur spécial de l’époque dans son commentaire du rapport annuel de performances (RAP) pour 2007, il serait souhaitable que le RAP indique le niveau du fonds de roulement du compte au 1<sup>er</sup> janvier et au 31 décembre de l’année.

Préconisation : *indiquer, dans le rapport annuel de performances, le niveau du fonds de roulement du compte au 1<sup>er</sup> janvier et au 31 décembre de l’année.*

## 2.– Programme 741 : une dépense tenue en dépit de la hausse non anticipée de l'inflation

La hausse non anticipée de l'inflation a conduit à une revalorisation des pensions plus importante que prévue<sup>(1)</sup>. Celles-ci ont vu leur montant augmenter de 1,1 % au 1<sup>er</sup> janvier et 0,8 % au 1<sup>er</sup> septembre, alors qu'il était prévu une seule hausse de 0,9 % au 1<sup>er</sup> janvier. La conséquence de cette revalorisation a été une dépense supplémentaire de 132 millions d'euros sur les pensions des fonctionnaires civils et de 43 millions d'euros sur celles des militaires. Ce coût a été partiellement compensé, à hauteur de 100 millions d'euros, par un nombre plus important de décès ainsi qu'un nombre plus faible de nouveaux retraités, ce qui a contribué à limiter la croissance du nombre de pensionnés.

## 3.– Programmes 742 et 743

Sur le programme 742, les crédits consommés, à 1 766 millions d'euros, ont dépassé de 10 millions d'euros la prévision faite en loi de finances initiale. Un report de crédits de 32 millions d'euros a permis de couvrir les besoins.

Sur le programme 743, une sous-consommation de l'ordre de 76 millions d'euros (sur un total de dépenses de 2,7 milliards d'euros) est constatée. Elle est notamment due à une exécution inférieure de 20 millions d'euros à la prévision sur l'action relative aux harkis, conduisant à une annulation de 16 millions d'euros en loi de finances rectificative. Ces crédits, provenant de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, échappent à l'action du responsable de programme mais leur évolution révèle la difficile montée en charge des dispositifs d'indemnisation des anciens supplétifs.

## B.– LA PERFORMANCE

### 1.– L'impact encore incertain de la réforme des retraites de 2003

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de réforme des retraites des fonctionnaires de 2003. Elle a, en effet, été mise en œuvre progressivement et ses effets peuvent être masqués par d'autres phénomènes. L'interprétation des résultats doit être d'autant plus prudente que l'on constate des éléments divergents.

Ainsi, sur le programme 741, l'âge moyen de départ à la retraite recule progressivement, pour atteindre 59,39 ans en 2008 pour les fonctionnaires civils, ce qui s'expliquerait par la part plus grande des catégories sédentaires dans les départs à la retraite<sup>(2)</sup>. La durée moyenne de cotisation a en revanche reculé en 2008, à 141,14 trimestres contre 141,28 pour les fonctionnaires civils, en retrait par rapport à la cible. Cette baisse est due à la hausse des bonifications (0,3 trimestre), supérieure à celle des services effectifs (0,2 trimestre).

---

(1) En application de l'article L. 16 du code des pensions.

(2) L'âge légal de départ en retraite est 60 ans pour les sédentaires et 55 ans pour les actifs. Une plus grande part des sédentaires dans les départs en retraite (de 60 % à 71 % entre 2005 et 2008) implique une hausse mécanique de l'âge moyen de départ en retraite.

Sur le programme 742, l'âge moyen de départ en retraite est stable, à 59,3 ans, et la durée moyenne de cotisation en retrait de 0,1 trimestre, à 31,6 trimestres.

## 2.– La performance des gestionnaires

### *a) Le service des pensions : un effort d'investissement*

Sur le programme 741, le coût unitaire de primo-liquidation est en hausse, à 648 euros, mais est inférieur à la cible fixée. Les coûts du service des pensions ont en effet augmenté de 10 % en 2008 pour faire face aux évolutions en cours, notamment la mise en place du compte individuel de retraite ainsi que le « droit à l'information retraite » qui a justifié le lancement d'une campagne de communication. Cette hausse des coûts est donc la conséquence du processus de modernisation engagé par le service des pensions et traduit la réalisation d'un investissement et d'une amélioration de la qualité de service à l'utilisateur.

L'évolution en cours de la chaîne des pensions pourrait permettre, à terme, d'évaluer l'ensemble de la chaîne des pensions sur un même programme. Aujourd'hui, l'évaluation de la liquidation est réalisée sur le programme 741 mais celle du paiement par les centres régionaux dépendant de la direction générale des finances publiques est faite sur le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

### *b) La Caisse des dépôts : une gestion remarquable*

La Caisse des dépôts et des consignations, qui gère le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), affiche une performance remarquable, tant sur la maîtrise des coûts que sur la qualité de service à l'utilisateur. Les coûts de contrôle de liquidation sont en baisse, à 1,35 million d'euros contre 1,475 million d'euros en 2007. La rémunération de la Caisse est en baisse alors que le montant des prestations servies augmente. Pour 100 euros de prestations, les coûts de gestion s'établissent à 46 centimes, ce qui est non seulement très faible mais également en progrès constant depuis 2006.

Enfin, le taux de récupération des indus atteint le niveau exceptionnel de 98,6 %. Aucun des gestionnaires de régime de retraites de la mission *Régimes sociaux et de retraite* ne dégage une telle performance en ce domaine.

\*

\* \*



**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;  
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Commentaire de M. Marc LAFFINEUR, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
INTRODUCTION .....	366
I.– CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES .....	367
A.– L'ACTION N° 1 <i>SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES</i> .....	367
B.– L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i> .....	368
II.– CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS .....	369
A.– L'ACTION N° 1 <i>AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS</i> .....	369
B.– L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i> .....	370
III.– CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS .....	370
IV.– CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION .....	371
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008 .....	372
1.– L'action n° 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> .....	372
2.– L'action n° 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> .....	374
3.– L'action n° 3 <i>Dotation générale de décentralisation</i> .....	375
B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2008 .....	376
V.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	377

## INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales*, regroupant les crédits des concours financiers aux communes et groupements de communes (programme 119), aux départements (programme 120), aux régions (programme 121) et certains concours spécifiques (programme 122).

Cette mission présente deux caractéristiques majeures :

– d’une part, elle ne retrace qu’une infime partie des versement de l’État aux collectivités, l’essentiel étant financé par des prélèvements sur recettes de l’État (plus de 96 % en moyenne en 2008) ;

– d’autre part, elle ne peut se soumettre que très partiellement à la démarche de performance et de régulation budgétaire initiée par la LOLF puisque la très grande majorité des crédits est versée conformément à des critères de répartition « automatiques » étroitement encadrés par la loi et les règlements.

Il en résulte que la régulation budgétaire ne peut véritablement concerner les dotations dont le montant des mandatement résulte des obligations légales de l’État. 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’État dispose d’un pouvoir de décision (en 2008, 23 % des crédits de paiement) ;

– 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 2008, 15,5 % des crédits de paiement).

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a été dotée en loi de finances de 2,50 milliards d’euros d’autorisations d’engagement et de 2,44 milliards d’euros de crédits de paiement soit 15 % des moyens du ministre de l’Intérieur, de l’outre mer et des collectivités territoriales contre 21 % en 2007. Cette diminution résulte de la contraction du périmètre de la mission *RCT* et de l’intégration de la mission *Outre-mer* dans le champ du ministère.

**Compte tenu des différents mouvements de crédits, 2,38 milliards d’euros d’autorisations d’engagement (soit 95,2 % des autorisations d’engagement) et 2,37 milliards d’euros de crédits de paiement (soit 97 % des crédits de paiement) ont été consommés.**

**Selon le rapport de gestion pour l'année 2008, le respect des objectifs de performance en 2008 atteint 50 %, 20 % des objectifs connaissent une amélioration significative de la performance sans toutefois atteindre la cible fixée, et 30 % des objectifs ne sont pas atteints.**

**L'exécution de la mission a respecté les principes d'annualité, d'unité et d'universalité, de spécialité ainsi que le caractère limitatif des crédits. Cependant certains crédits ouverts en fin d'année l'ont été trop tardivement pour pouvoir être consommés en 2008.** L'objet du décret d'avance était d'identifier les subventions à reporter sur 2009 au titre des calamités publiques, dont le fait générateur n'était pas prévisible en loi de finances initiale 2008. Néanmoins, ces ouvertures qui n'apparaissaient pas justifiées par un manque de crédits sur les programmes concernés peuvent altérer la cohérence de l'exécution 2008 et du budget 2009 présenté au Parlement.

## **I.- CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES**

Le programme *Concours financiers aux communes et groupement de communes* a été doté par la loi de finances de 745,85 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 694,92 millions d'euros de crédits de paiement.

En 2008, 507 412 euros d'autorisations d'engagement et 679 321 euros de crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts.

Au total, 727,99 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit 97,5 % des crédits disponibles) et 693,90 millions d'euros de crédits de paiement (soit 99,7 % des crédits disponibles) ont été consommés.

### **A.- L'ACTION N° 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES**

– **la dotation globale d'équipement (DGE) des communes** a été dotée par la loi de finances de 484,61 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 433,69 millions d'euros de crédits de paiement.

En vertu de la possibilité pour les préfets de procéder à une réallocation de crédits entre la DGE et la dotation de développement rural (DDR), 28,78 millions d'euros de crédits de paiement ont été transférés de l'enveloppe de la DDR et sont venus abonder la DGE.

471,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement (97,24 % de la dotation votée en loi de finances) et 462,52 millions d'euros de crédits de paiement (plus de 106 % des crédits disponibles) ont été consommés ;

– **la dotation de développement rural (DDR)** a été dotée par la loi de finances de 131,30 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement. Un report de crédits de 663 268 euros de 2007 sur 2008 a été effectué. Compte tenu du mouvement de fongibilité de la DDR vers la DGE en 2008, 102,36 millions d’euros de crédits de paiement (soit 77,6 % des crédits disponibles) ont été consommés au titre de la DDR.

– **la dotation « régisseur de police municipale »** a été dotée par la loi de finances de 500 000 euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement mais seulement 368 306 euros de crédits de paiement (soit 73,6 % des crédits disponibles) ont été consommés.

L’action n° 1 est assortie d’un objectif et de trois indicateurs de performance. L’objectif de l’action n°1 est de « *promouvoir les projets de développement local* ». **Pour 2008, 2/3 des objectifs sont atteints.**

Le rapport annuel de performances indique que les investissements réalisés en 2008 grâce à la DGE des communes connaissent une hausse de 6,5 %. L’indicateur *Pourcentage de projets bénéficiant d’un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %* s’élève à 54,65 %, en hausse par rapport à 2006 (52,77 %).

**Le Rapporteur spécial salue cette concentration des investissements sur un volume plus réduit qui traduit un resserrement du financement sur des opérations structurantes.**

En revanche, les investissements réalisés grâce à la DDR diminuent sensiblement (- 9 %) et le pourcentage de projets bénéficiant d’un taux de subvention compris entre 25 et 35 %, qui est de 38,8 % pour la première part et de 33,46 % pour la seconde part, a connu une baisse significative par rapport à 2007 (43 % et 46 %) et 2006 (46 % et 56 %).

**Le Rapporteur spécial estime que des efforts plus importants doivent être mis en œuvre pour limiter le saupoudrage des crédits au titre de la DDR.**

**L’objectif d’un délai de réalisation des opérations inférieur à trois ans est atteint** puisqu’il est de 19 mois pour la DGE et de 20 mois pour la DDR.

## B.– L’ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La loi de finances a doté l’action *Dotation générale de décentralisation* (DGD) de 129,42 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement. Compte tenu des différents mouvements de crédits, les crédits disponibles se sont élevés à 130,11 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 129,62 millions d’euros de crédits de paiement. Les crédits consommés au titre de la DGD s’élèvent à 128,76 millions d’euros d’autorisations d’engagement (soit 98,9 % des crédits disponibles) et 128,64 millions de crédits paiement (soit 99,2 % des crédits disponibles).

Ce programme est dépourvu d'objectif et d'indicateur, dans la mesure où les règles d'indexation de la DGD sont définies par la loi.

La répartition et la consommation de la DGD sont retracées dans le tableau suivant.

**L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2008**

(en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances		Report de crédits 2007 sur 2008		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD relative aux autorisations des sols	4,87	4,87	+ 0,114	+ 0,75	4,59	4,58
Concours particulier relatif à l'élaboration des documents d'urbanisme	18,39	18,39	+ 0,578	+ 0,126	18,01	17,89
DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé	90,60	90,60	-	-	90,60	90,60
DGD relative à l'entretien de la voirie parisienne	15,38	15,38	-	-	15,38	15,38
DGD relative au transfert des monuments historiques	0,162	0,162	-	-	0,162	0,162

Source : rapport annuel de performances

**II.- CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS**

487,87 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 483,54 millions d'euros de crédits de paiement ont été votés en loi de finances pour 2008 au titre du programme *Concours financiers aux départements*. 15,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ont été ouverts en cours d'exercice. Au total, 472,71 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit 93,9 % des crédits disponibles) et 473,93 millions d'euros de crédits de paiement (soit 95 % des crédits disponibles) ont été consommés.

**A.- L'ACTION N° 1 AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS**

– **la dotation globale d'équipement des départements.** En 2008, 224,455 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 220,127 de crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances.

2,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2008 au titre du remboursement de l'avance de trésorerie faite sur l'action n° 2 du programme 120 pour financer la mise en place de la dotation générale de compensation (DGC) de Saint-Martin en cours de gestion (pour un montant global de 3,02 millions d'euros). En effet, la DGC de Saint Martin devait être alimentée par DGE du programme 119 et la dotation générale de décentralisation (DGD) du programme 121. Or, le décret de virement qui devait acter le mouvement de trésorerie n'ayant pu être pris à temps par la direction du budget, une avance de trésorerie a été faite par la DGE des départements en 2008. Les annulations de crédits corrélatives sur les programmes 119 et 121 ont été réalisées en loi de finances rectificative pour 2008.

Puis, une minoration de 3,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement a été réalisée par mouvement de fongibilité sur la ligne DGC de Saint-Martin.

Au total, 203,423 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 90,6 % des crédits disponibles) et 202,733 millions d'euros en crédits de paiement (soit 92,11 % des crédits disponibles) ont été consommés au titre de la DGE des départements en 2008.

Les crédits de paiement non consommés au 31 décembre 2008 correspondent soit à des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2008 (2,9 millions d'euros), soit à des crédits restés sans emploi au niveau local ou des crédits non délégués en fin de gestion en raison des délais trop restreints laissés aux gestionnaires (18,1 millions d'euros).

Pour prendre en considération cette tension dans le calendrier de gestion de la DGE des départements, la charte de gestion du programme 120 prévoit une délégation de crédits en début d'année destinée à solder le dernier trimestre n-1. En outre, un calendrier détaillant les délais raisonnables nécessaires au niveau central comme au niveau déconcentré et en trésorerie a été établi par la DGCL pour justifier auprès de la direction du budget une demande de levée de gels au moins cinq semaines avant les dates limites de fin de gestion.

#### B.- L'ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La DGD des départements a été dotée en loi de finances de 266,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les différents mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice ont conduit à majorer ces crédits de 5 millions d'euros au titre des reports des crédits non consommés en 2007, de 7,1 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2008 et de 3,02 millions d'euros par un mouvement de fongibilité en provenance de la ligne DGE des départements.

Ce programme est dépourvu d'objectif et d'indicateur, dans la mesure où les règles d'indexation de la DGD sont définies par la loi.

L'exécution détaillée de cette dotation est retracée dans le tableau suivant.

#### L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2008

(en millions d'euros)

	<i>Crédits votés en loi de finances</i>	<i>Crédits ouverts</i>	<i>Crédits consommés</i>
<i>DGD de droit commun</i>	266,78	272,60	265,12
<i>DGD fluviale en faveur de la Guyane</i>	1,47	1,47	1,47
<i>DGC de Saint Martin</i>	-	4,64	4,60

Source : rapport annuel de performances

### III.- CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS

Le programme *Concours financiers aux régions* a été doté par la loi de finances pour 2008 de 841,91 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Ces crédits ont été complétés en cours d'exercice par un report de 2,72 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement crédits non consommés en 2007.

0,63 million d'euros d'autorisations d'engagement a été annulé par la loi de finances rectificative pour 2008 au titre de la DGD de droit commun. 837,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été consommés.

Ce programme est dépourvu d'objectif et d'indicateur, dans la mesure où les règles d'indexation de la DGD sont définies par la loi.

#### DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIONS EN 2008

(en millions d'euros et en %)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Crédits votés	Crédits ouverts <sup>(1)</sup>	Crédits conso.	% <sup>(2)</sup>	Crédits votés	Crédits ouverts <sup>(1)</sup>	Crédits conso.	% <sup>(2)</sup>
<b>Action Dotation générale de décentralisation</b>								
DGD des régions	438,44	441,17	433,81	98,3	438,44	441,17	433,81	98,3
DGD Corse	276,87	276,87	276,84	99,9	276,87	276,87	276,84	99,9
DGD STIF	126,59	126,59	126,59	100	126,59	126,59	126,59	100

(1) Il s'agit des crédits effectivement disponibles après redéploiements.

(2) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits disponibles.

Source : rapport annuel de performances

### IV.- CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme *Concours spécifiques et administration* regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les moyens de la direction générale des Collectivités locales et les crédits de la dotation générale de décentralisation qui sont attribués aux différentes collectivités territoriales. Ce programme comprend quatre objectifs et sept indicateurs en 2008.

La loi de finances pour 2008 l'a doté de 341,86 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 333,29 millions d'euros de crédits de paiement.

Compte tenu des différents mouvements intervenus en cours d'exercice, les crédits ouverts se sont élevés à 408,68 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 406,37 millions d'euros de crédits de paiement.

En 2008, 84,3 % des autorisations d'engagement, soit 344,69 millions d'euros, et 90,7 % des crédits de paiement, soit 368,75 millions d'euros, ont été consommés. Le respect des objectifs de performance atteint 57 %. 29 % des objectifs sont en nette amélioration sans toutefois atteindre la cible fixée tandis que 14 % des objectifs ne sont pas atteints.

#### A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

##### 1.– L'action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*

Les crédits de l'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* correspondent aux subventions destinées à soutenir des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles.

Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale 2008 au titre de l'action n° 1 diffère de celui figurant au projet annuel de performances 2008 pour un montant de 129,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces crédits correspondent à quatre amendements adoptés lors du débat parlementaire et destinés à abonder la ligne relative aux subventions pour travaux d'intérêt local, gérée directement par le cabinet du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Les crédits ouverts se répartissent de la façon suivante :

– 600 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au titre des **subventions aux communes minières**. Afin de financer la totalité des opérations en fin d'exercice, 692 160 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont en outre été déplacés par voie de fongibilité de la ligne « Calamités publiques » vers cette ligne. **En 2008, 56 communes et établissement publics de coopération communale à fiscalité propre ont bénéficié de cette aide de 1,29 millions d'euros au titre de la gestion 2008 Ces crédits ont été intégralement consommés ;**

– 1,5 million d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances pour 2008 au titre des **subventions aux communes en difficulté** auxquels se sont ajoutés 2,5 millions d'euros de reports de 2007 sur 2008 ainsi qu'une ouverture de 20 500 euros en loi de finances rectificative pour 2008. S'y sont soustraits, par voie de fongibilité, 69 627 euros en autorisations d'engagement et 110 612 euros en crédits de paiement transférés vers la ligne de l'action n° 2 *Administration des relations avec les collectivités territoriales* ainsi que 82 574 euro en autorisations d'engagement et 54 262 euros en crédits de paiement placés sur la ligne *Calamités publiques* de l'action n°1. **Au total, 3,92 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,91 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts sur cette ligne en 2008. Or, seuls 1,31 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été délégués aux préfetures et consommés en 2008 au titre des subventions exceptionnelles d'équilibre.**

**Le Rapporteur spécial regrette cette mauvaise estimation de crédits qui peut s'expliquer de deux façons.** D'une part, la nature même de ces subventions explique qu'il est très difficile d'apprécier de manière précise les crédits nécessaires pour couvrir les situations communales les plus difficiles. D'autre part, l'année 2008 étant une année électorale, une augmentation du nombre de demandes de subventions d'équilibre avait été anticipée, notamment en faveur des communes connaissant des alternances politiques. Or, il s'est avéré que beaucoup de communes ont voté leur budget avant les élections : de ce fait, le nombre de sinistres révélés en 2008 a été moins important que prévu.

– 400 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour financer **la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre**. 392 305 euros ont été reportés de l'exercice 2007. 115 255 euros en autorisations d'engagement et 37 139 euros en crédits de paiement ont été transférés par voie de fongibilité en provenance de la ligne *Calamités publiques* et 1500 euros en autorisations d'engagement et 11 591 euros en crédits de paiement proviennent de la ligne de l'action n°2. Sur ce total, seuls 481 euros en autorisations d'engagement et 112 euros en crédits de paiement n'ont pas été consommés en fin d'exercice ;

– 303 411 euros d'autorisations d'engagement et 173 218 euros de crédits de paiement pour les **aides au regroupement des communes**. Cette dotation, non prévue dans la loi de finances a été prélevée sur la ligne « calamités publiques » afin de couvrir les frais liés à la fusion de communes dans la Manche, le Tarn et les Deux-Sèvres. En fin d'exercice, seuls 3 750 euros en autorisations d'engagement et 1 354 euros en crédits de paiement n'ont pas été consommés ;

– 3,01 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2,18 millions d'euros de crédits de paiement pour financer les **autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux**. Ces crédits ont été intégralement consommés ;

– 6,05 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,43 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts en 2008 pour financer **un programme de sécurisation des bâtiments de la communauté juive**. Au cours de l'exercice 2008, 3,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,44 millions d'euros en crédits de paiement ont été délégués. Les consommations se sont quant à elles montées à 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit un taux de consommation supérieur à 99 % dans les deux cas ;

– 5,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts pour couvrir les engagements pris antérieurement au titre du **programme de sécurité des établissements scolaires**. 1,4 million d'euros en crédits de paiement ont été transférés par mouvements de fongibilité sur la ligne de l'action n°2 afin de rembourser une avance faite par cette ligne en 2007. Enfin, un mouvement contraire de 88 201 euros a été nécessaire pour répondre aux besoins de crédits

supplémentaires des préfetures sur cette ligne. Ainsi, sur les 4,12 millions d'euros effectivement disponibles en 2008, 3,11 millions d'euros ont été consommés au niveau local (75 %). Le reliquat de crédits, d'un montant de 1,02 million d'euros s'explique par des erreurs administratives au niveau local ;

– les crédits disponibles sur la ligne *Calamités publiques* en 2008 correspondent pour 3,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,38 millions d'euros en crédits de paiement à des crédits non consommés en 2007 obtenus en reports sur 2008 et pour et 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,5 millions d'euros en crédits de paiement à des crédits ouverts par le décret n° 2008–1543 du 30 décembre 2008 portant ouverture et annulation de crédits.

Cette ligne a en outre fait l'objet de mouvements de crédits internes au programme : au total, 1 million d'euros en autorisations d'engagement sont allés abonder d'autres lignes du programme (aides aux communes minières, ponts détruits, et regroupement communal). En « contrepartie », 5,5 millions d'euros en crédits de paiement sont venus abonder cette ligne (en provenance des lignes communes forestières, communes en difficulté financière et travaux divers d'intérêt local).

**Au total, ce sont donc 6,07 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,4 millions d'euros en crédits de paiement qui ont été mis à disposition de la ligne des *Calamités publiques* en 2008. Sur le montant disponible en autorisations d'engagement, un montant de 1,59 million d'euros a été délégué et consommé en totalité auprès des préfetures de la Drôme et de la Somme (soit 26 %). Sur le montant disponible des crédits de paiement 11,94 millions d'euros ont été consommés localement (soit 50,8 %).**

– 174,52 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 143,09 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts au titre des **subventions pour travaux divers d'intérêt local**. 130,34 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit 74,6 %) et 143,06 millions d'euros de crédits de paiement (soit 99,9 %) ont été consommés. **L'exécution de cette ligne** (au titre de la « réserve » parlementaire et ministérielle), **montre de fortes variations de montants par habitant d'un département à l'autre** (de zéro à 20 € par habitant autour d'une moyenne de 2,20 €) **et mériterait des explications complémentaires**.

## 2.– L'action n° 2 *Administration des relations avec les collectivités territoriales*

Hors applications informatiques (1,29 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,25 million d'euros en crédits de paiement), les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) s'établissent en 2008 à 1,07 million d'euros en autorisations d'engagement et à 1,01 million d'euros en crédits de paiement. L'exécution des dépenses de fonctionnement est retracée dans le tableau ci-après :

**DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DGCL EN 2008**

(en euros et en pourcentage)

	LFI (AE=CP)	Budget disponible (régulation, FDC, report)		Taux de conso. en %	
		AE	CP	AE	CP
Fonctionnement courant de la DGCL	484 515	301 263	301 263	100	95,07
Fonctionnement du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité	208 530	195 761	195 761	100	100
Présidence française de l'Union européenne	-	159 134	159 134	77,27	62,25
Travaux	45 000	45 000	45 000	99,60	99,60
Production d'études	50 000	50 000	50 000	93,67	84,48
Fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	170 000	170 000	170 000	65,72	65,72
Programme de publications de la DGCL	184 000	219 678	219 678	81,47	79,56
Fonds de concours fonctionnement CFL	99 976	99 976	99 976	69,06	61,16
Fonds de concours vente publications	40 000	72 219	72 956	0	0
Dépenses d'informatique	1 255 121	1 269 206	1 643 204	102,2	76,38
Fongibilité Titre 6 vers titre 3 et 5			776 083		122,38

Source : rapport annuel de performances

**3.— L'action n° 3 *Dotation générale de décentralisation***

L'action *Dotation générale de décentralisation* comprend les crédits finançant les transferts de compétences exercées par plusieurs niveaux de collectivités.

Cette action a été dotée de 198,50 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances. Ce montant diffère de celui figurant au projet annuel de performances 2008 pour un montant de + 1 011 708 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette ouverture de crédits supplémentaires correspond à un amendement adopté lors du débat parlementaire qui ajuste le montant du aux collectivités au titre du transfert des ports maritimes, en application des articles 30 et 121 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'exécution budgétaire de cette action est détaillée dans le tableau suivant.

**DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION EN 2008**

(en millions d'euros)

	LFI 2008		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	87,88	87,88	87,88	87,88	87,88	87,88
Concours particulier en faveur des ports maritimes	27,75	27,75	31,12	31,12	28,63	28,63
Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales	80,42	80,42	83,13	83,13	81,28	78,96
Concours particulier en faveur des aérodomes	2,43	2,43	2,46	2,46	2,43	2,43

Source : rapport annuel de performances

## B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2008

S'agissant de l'évaluation de l'activité de la DGCL, le rapport annuel de performances concernant l'indicateur 1.1 indique que le délai de réalisation des opérations subventionnées est de 3 ans et 6 mois contre 2 ans et 6 mois maximum initialement prévu dans le projet annuel de performances. De plus, seulement 93 % des opérations subventionnées ont été achevées dans un délai de cinq contre une cible de 99 %.

L'objectif n° 1 *Soutenir un rétablissement rapide des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles* avait pour objet de s'assurer de la réalisation rapide des opérations financées au titre du dispositif budgétaire «réparation des dégâts causés par les calamités publiques ». Or, les opérations en cours concernant essentiellement la tempête de 1999 et les inondations du sud-est en 2002-2003, la durée des opérations non clôturées avait nécessairement vocation à dépasser le délai de 5 ans. Par ailleurs, les opérations engagées sur les trois dernières années sont résiduelles et concernent notamment des réouvertures d'autorisations d'engagement pour des opérations clôturées par erreur ainsi que l'opération « Canal de la Somme ». À ce titre, les préfetures doivent être appelées à s'assurer de la réalisation rapide de ces opérations, afin de répondre pleinement à la situation d'urgence dans laquelle se trouvent les collectivités ainsi aidées.

L'objectif n°2 *Réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL* est parfaitement atteint en 2008. Le délai moyen d'élaboration des textes réglementaires pilotés par la DGCL s'est amélioré passant de 6,8 mois en 2007 pour 56 textes parus à 6 mois en 2008 pour 73 textes parus.

L'objectif n° 3 *Garantir une gestion adaptée aux contraintes des collectivités locales* est partiellement atteint : 165 rectifications (soit moins de 200 comme prévu) ont été apportées en 2008 pour un montant de 64 013 euros (au lieu de 30 000 euros maximum), soit 0,0261 % des masses mises en répartition au titre de la DGF et du FSRIF (au lieu d'une cible inférieure à 0,01 %). Ces résultats peuvent paraître médiocre mais ils s'expliquent par la prise en compte tardive des renseignements généraux effectués au titre de 2008 à Mayotte et en Polynésie française. En tout état de cause, il sont bien meilleurs que l'année précédente au cours de laquelle 43 rectifications avaient été apportées pour un montant de 145 285 euros, soit 0,01 % des masses mises en répartition au titre de la DGF et du FSRIF. Enfin, l'indicateur relatif aux dates de publication sur le site internet de la DGCL de la part forfaitaire et de la part péréquation de la DGF a été une fois de plus atteint en 2008. Ces dernières ont en effet été respectivement mises en ligne les 6 février et 11 mars 2008, soit plus tôt qu'en 2007.

L'objectif n° 4 *Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration sur la décentralisation* est largement atteint et démontre les progrès de la DGCL dans ce domaine.

En effet, 3 025 réponses (contre 2 229 en 2007) ont été apportées pour 3 663 questions posées, et ce dans un délai d'un mois dans 68 % des cas (alors que la cible était de 60 %) et de trois mois dans 84 % des cas (alors que la cible était de 80 %). De plus, le nombre de visites du site Internet de la DGCL a augmenté par rapport à 2007 (+12 %) et le taux de connexion supérieur à une minute dépasse la cible fixée tandis que le nombre de mise en ligne en moyenne par semaine est conforme à la prévision.

## **V.- LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le compte est constitué des programmes 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie* et 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements et divers organismes*.

**Le programme 832 s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide aux collectivités de métropole et d'outre mer**, en favorisant l'octroi d'avances aux collectivités et établissements publics, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, qui soit connaissent des difficultés momentanées de trésorerie, soit ont besoin rapidement d'emprunter. Il porte une part minimale des crédits (6,8 millions d'euros en loi de finances initiale 2008).

**Le programme 833 concentre l'essentiel des moyens, avec une dotation de 80,854 milliards d'euros, dont 75,823 milliards d'euros dédiés aux avances sur le montant des impositions locales.** Ce programme garantit aussi aux départements le versement mensuel de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectée à chaque département en contrepartie du transfert de la charge du revenu minimum d'insertion (5 milliards d'euros en 2008).

**La consommation des crédits sur l'ensemble de la mission (80,2 milliards d'euros) a porté sur la presque totalité (99 %) des crédits votés, bien que le programme 832 n'ait fait l'objet d'aucune consommation, faute de dossiers présentés.**

Les comptes d'avances aux collectivités territoriales répondent à la même logique d'automatisme des versements, au point que le programme 832 ne comporte aucun objectif ni indicateur de performance. Les quatre indicateurs associés au programme 833 mesurent quant à eux des objectifs de qualité de service et d'efficacité de gestion, à travers la bonne exécution par les services de l'État de ses obligations à l'égard des collectivités bénéficiaires. Ces indicateurs sont en amélioration par rapport à 2007.

**Toutefois, deux problèmes demeurent sur la gestion du compte d'avances relevant du programme 833, qui appellent un effort de transparence.**

Tout d'abord, les recettes encaissées en 2008 pour financer le compte d'avances (79,7 milliards d'euros) ont été inférieures de 1,5 milliards d'euros aux prévisions. Elles ont également été inférieures aux dépenses réalisées, conduisant à un solde négatif de 477 millions d'euros, montant comparable à celui de l'année 2007 (453 millions d'euros). Toutefois ce solde ne tient compte ni du prélèvement que l'État opère pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, sur les impositions du contribuable (qui majore celles-ci de 4,4 % pour l'impôt foncier et de 4 % pour la taxe d'habitation), ni de celui pour dégrèvements et admissions en non-valeur (3,6 % des impositions locales).

De plus, le dispositif actuel n'intègre pas la réalité des coûts réels supportés par l'État, dont une récente enquête de la Cour des comptes a montré qu'ils ne correspondaient pas à la réalité. En effet, dans une insertion à son rapport public de 2009 intitulée « *l'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État* », celle-ci a mis en évidence que les coûts de gestion supportés par l'État pour la collecte des impôts locaux étaient surfacturés, tandis que les coûts pour l'État des dégrèvements et admissions en non valeur représentaient, en revanche, beaucoup plus que les 3,6 % de taxes locales.

**La Cour a appelé à une clarification des relations avec les collectivités territoriales sur ces deux points**, car il n'est pas acceptable que l'État laisse se pérenniser deux prélèvements détachés des fondements réels que sont les dépenses qu'ils sont censés compenser.

**En outre, dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève que l'analyse du compte d'avances relevant du programme 833 révèle le maintien dans les comptes de l'État d'une créance ancienne sur la Nouvelle-Calédonie, d'un montant de 289,6 millions d'euros, au titre de la fiscalité nickel.**

En 1975, la Nouvelle-Calédonie a institué, à la demande de l'État, un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises exerçant leurs activités dans la métallurgie du nickel. En contrepartie de cet effort de modernisation fiscale, l'État s'était engagé (protocole de juillet 1975) à garantir le territoire, jusqu'en 1982, contre tout risque de diminution de ses recettes budgétaires, au moyen d'avances du Trésor. Ce dispositif a été prorogé jusqu'en 1983 puis, compte tenu de la crise du nickel, jusqu'en 2004, le nouveau protocole prévoyant qu'un dispositif de remboursement des avances non apurées serait mis en place à son expiration. Ce dispositif n'a jamais été instauré, si bien que la créance précitée, qui reste à recouvrer, subsiste, dans les comptes de l'État, à sa valeur d'origine. **La Cour des comptes estime qu'il convient d'en tirer les conséquences dans la comptabilité générale.**

\*

\* \*

## *SANTÉ*

### Commentaire de M. Gérard BAPT, Rapporteur spécial

#### SOMMAIRE

	Pages
LA MISSION <i>SANTÉ</i> .....	380
I.– LE SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ.....	380
A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE ET DE PRÉVENTION RESTE DIFFICILE À APPRÉHENDER.....	380
B.– LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS A PERMIS UNE GESTION SATISFAISANTE DE L'OFFRE DE SOINS ET DE LA QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS.....	382
C.– L'EXÉCUTION DU PROGRAMME <i>DROGUE ET TOXICOMANIE</i> .....	383
II.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DOIT DAVANTAGE SE CONCENTRER SUR LES LEVIERS D'ACTION RÉELS DU RESPONSABLE DE PROGRAMME.....	383
A.– UN VOLET PERFORMANCE DIFFICILE À CONSOLIDER POUR LE PROGRAMME <i>SANTÉ         PUBLIQUE ET PRÉVENTION</i> .....	383
B.– UN RENFORCEMENT DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE D'OFFRE DE SOINS ET DE QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS.....	384
C.– LA PERFORMANCE EXCESSIVEMENT FORMELLE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE.....	385

## LA MISSION SANTÉ

L'exercice 2008 se caractérise par une exécution des crédits de la mission *Santé* relativement conforme aux prévisions, avec un taux de consommation qui s'établit autour de 96,6 % des crédits effectivement ouverts, à hauteur de 406,9 millions d'euros de crédits de paiement, en dépit d'une gestion plus contrastée au niveau de chaque programme.

Le périmètre de la mission a toutefois évolué notablement en 2009, avec le rattachement à la mission des actions en faveur de l'accès aux soins des plus démunis (couverture maladie universelle complémentaire et aide médicale de l'État), de l'indemnisation des victimes de l'amiante <sup>(1)</sup>, et de la politique de veille et de sécurité sanitaires, tandis que les crédits relatifs à la lutte contre la drogue et la toxicomanie rejoignent la mission *Direction de l'action du gouvernement*.

Les enseignements que l'on peut tirer de l'exécution 2008 sont donc très relatifs, s'agissant en particulier du volet performance, qui est appelé à être sensiblement modifié à la faveur de la reconfiguration de la mission. On se reportera utilement à cet égard au commentaire du Rapporteur spécial dans le rapport de la commission des Finances sur les trois premières années d'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) <sup>(2)</sup>.

### I.- LE SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

#### A.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE ET DE PRÉVENTION RESTE DIFFICILE À APPRÉHENDER

Avec une consommation des crédits qui s'établit à 270 millions d'euros en 2008, l'exécution du programme *Santé publique et prévention* apparaît satisfaisante, à hauteur de plus de 99 % des crédits ouverts. Ce taux relativement élevé s'explique notamment par la non levée de la réserve de précaution appliquée au programme à hauteur de 15 millions d'euros.

Des distorsions importantes caractérisent toutefois l'exécution budgétaire par action : la très forte surconsommation des crédits de l'action *Pilotage de la politique de santé publique*, corollaire d'une sous-exécution des crédits des actions *Déterminants de santé* et *Pathologies à forte morbidité*, est liée aux spécificités de la gestion déconcentrée des crédits, essentiellement aux mains des groupements régionaux de santé publique (GRSP) auxquels les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) délèguent l'essentiel des crédits d'intervention.

---

(1) Ces actions sont regroupées au sein du programme Protection maladie, auparavant rattaché à la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

(2) Rapport n° 1780 du 24 juin 2009 présenté par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez sur la performance dans le budget de l'État

Or, ces modalités de gestion conduisent à imputer aux fonctions de pilotage – les GRSP – des sommes que ceux-ci affectent en réalité *in fine* aux différents objectifs de santé publique poursuivis par le programme. Un écart important constatable entre la prévision et la réalisation trouble donc la lecture de l'exécution budgétaire, comme le Rapporteur spécial avait déjà eu l'occasion de le souligner l'an passé : l'administration centrale a cependant procédé, pour 2008, au retraitement des données remontées des services déconcentrés, redressant ainsi la répartition de la consommation des crédits par action. Seul un tel retraitement permet d'opérer un suivi réel de la gestion : il est donc rendu *a priori* possible cette année, et c'est un progrès non négligeable.

On constate toutefois qu'après retraitement des données, des écarts importants demeurent, comme le montre le tableau suivant.

**ÉCART ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION**

(en millions d'euros)

	<b>PAP 2008</b>	<b>LFI et réserve de précaution</b>	<b>Réalisation</b>	<b>Réalisation retraitée</b>
Pilotage de la politique de santé publique	30,94	-1,85	101,77	<b>76,36</b>
Déterminants de santé	34,76	-1,63	24,37	<b>28,5</b>
Pathologies à forte morbidité / mortalité	214,47	-17,95	138,25	<b>158,59</b>
Qualité de la vie et handicaps	10,09	-0,43	5,61	<b>6,54</b>

Source : rapport annuel de performances

L'écart important qui perdure en matière de pilotage de la politique de santé publique s'explique en partie, après retraitement des données remontées des services déconcentrés, par l'imputation en gestion sur cette action de la totalité de la subvention, à hauteur de 28,9 millions d'euros, versée à l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), et répartie en prévision sur chacune des actions du programme. Une part de la surconsommation des crédits au titre de cette action demeure cependant inexplicée : si l'on peut tout à fait concevoir qu'une opération de santé publique financée par un GRSP puisse relever de plusieurs actions du programme, il est en l'état impossible de déterminer le montant global des crédits concernés. En effet, les données respectives du projet et du rapport annuel de performances ne peuvent faire l'objet d'un recoupement : elles distinguent pour l'une les dépenses d'intervention et les dépenses de fonctionnement, pour l'autre les crédits de l'administration centrale et des services déconcentrés. Il conviendrait donc que le suivi de la gestion des crédits soit fidèle à la nomenclature retenue en prévision.

Le même diagnostic, mais cette fois, de sous-exécution des crédits, prévaut pour la lutte contre les pathologies à forte morbidité : un différentiel de près de 38 millions d'euros subsiste après retraitement des données relatives à la consommation des crédits des services déconcentrés et prise en compte de la réserve de précaution. En particulier, la consommation des crédits dédiés à la prévention et à la lutte contre le cancer s'établit à moins de 65 % des moyens

prévus pour 2008, traduisant le retard accusé en matière de dépistage organisé des cancers du sein et du côlon. Le suivi des crédits relatifs à la lutte contre le VIH et les autres maladies infectieuses est par ailleurs difficile : ici encore, le retraitement des données reste globalisé, ne permettant pas de connaître dans le détail l'utilisation des crédits. Cette absence d'éléments est d'autant plus préoccupante que l'essentiel des moyens à ce titre concerne des associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre le VIH, et qui ont largement exprimé leurs inquiétudes en 2008 quant au retard pris par les financements de l'État.

S'agissant de l'évaluation des dépenses fiscales, on peut légitimement s'interroger sur le rattachement de certaines d'entre elles au programme : malgré un montant qui s'avère négligeable, la déduction des dépenses d'aménagement ou l'exonération des plus-values réalisées à l'occasion de la reconversion des débits de boissons ne peuvent sérieusement être considérées comme contribuant directement aux objectifs de santé publique du programme en matière de prévention et de lutte contre l'alcoolisme.

On comprend davantage que l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités journalières servies au titre des affections de longue durée (ALD), qui représente 200 millions d'euros en 2008, figure au titre des dépenses fiscales principales d'un programme de santé publique : on remarquera toutefois que le programme recouvre uniquement les fonctions de pilotage et de prévention en santé publique, alors que cette dépense fiscale contribue bien davantage à une politique de soins et de remboursement des frais de santé.

#### B.- LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS A PERMIS UNE GESTION SATISFAISANTE DE L'OFFRE DE SOINS ET DE LA QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS

L'exercice 2008 constitue, pour le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, piloté par la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins (DHOS), un exemple d'une gestion efficace des crédits votés, le responsable de programme ayant fait usage de la fongibilité des crédits sur les actions de son programme.

La dette cumulée au fil des ans au titre de la formation médicale, qui s'établissait à 11,7 millions d'euros en 2007, a pu être apurée en 2008, grâce d'une part, au dégel de crédits reportés à hauteur de 3,1 millions d'euros et à la levée de la réserve de précaution pour un montant de 4,3 millions d'euros, et d'autre part, par le redéploiement de 3 millions d'euros au titre de la subvention versée aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH) vers la formation initiale.

Ces mouvements expliquent le contraste entre un taux d'exécution qui atteint 109 % pour l'action *Niveau et qualité de l'offre de soins*, qui porte les crédits affectés au financement de la formation médicale, et une sous-consommation, à hauteur de 78 %, des crédits de l'action *Modernisation du système de soins*, qui regroupe l'ensemble des subventions aux opérateurs du

programme, en particulier les ARH. La fongibilité ainsi appliquée a supposé de solliciter le fonds de roulement des ARH.

Après ventilation externe, les dépenses complètes du programme sont multipliées par plus de 1,5 par rapport aux dépenses directes : 184,2 millions d'euros sont en effet rattachés en 2008 aux fonctions d'offre de soins et de qualité du système de soins, correspondant aux crédits de personnel et de fonctionnement courant figurant sur le programme support *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* : ces montants renvoient essentiellement aux personnels des services déconcentrés (DDASS et DRASS) qui contribuent à la mise en œuvre des objectifs de ce programme.

### C.- L'EXÉCUTION DU PROGRAMME *DROGUE ET TOXICOMANIE*

Les actions menées en 2008 par la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) ont mobilisé 79 % des crédits ouverts en loi de finances initiale : la consommation s'établit en effet à 26,3 millions d'euros. Près de 8 millions d'euros ont en effet été ouverts en cours de gestion sur le programme, correspondant au rattachement du fonds de concours relatif aux produits de cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants, contre une prévision initiale de seulement 2 millions d'euros. Or, sur cette somme, 5,2 millions d'euros ont été rattachés tardivement : ils n'ont pas pu être engagés sur l'exercice, ce qui explique la relative sous-consommation des crédits au titre du programme.

Le manque d'informations sur la nature des dépenses réellement engagées apparaît néanmoins regrettable : on apprend ainsi que 2,3 millions d'euros au titre du rattachement du fonds de concours ont été consacrés par les ministères qui y sont éligibles à des acquisitions de matériels. Aucune précision n'est pourtant apportée quant à la nature ou à la destination de ces acquisitions.

## **II.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DOIT DAVANTAGE SE CONCENTRER SUR LES LEVIERS D'ACTION RÉELS DU RESPONSABLE DE PROGRAMME**

### A.- UN VOLET PERFORMANCE DIFFICILE À CONSOLIDER POUR LE PROGRAMME *SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION*

La performance du programme *Santé publique et prévention* souffre d'un certain nombre de lacunes ou d'insuffisances :

– Plusieurs indicateurs recouvrent des objectifs généraux de santé publique sur lesquels le responsable de programme ne dispose que de peu de marge de manœuvre : c'est le cas pour la mesure de la consommation annuelle d'alcool par habitant ou de la prévalence du tabagisme quotidien dans la population, qui constituent en réalité des indicateurs transversaux, qui témoignent autant de

l'efficacité de la politique de santé publique de l'État que des moyens mobilisés sur le budget de l'assurance maladie.

– Le volet performance du programme porte une attention particulière à la prévention et à la lutte contre le cancer, à juste titre après l'arrivée à échéance du plan Cancer couvrant la période 2003-2007. Pas moins de quatre indicateurs lui sont consacrés, dont la pertinence est variable : d'une part, ces indicateurs renseignent exclusivement sur le programme de dépistage organisé du cancer du sein ; certains indicateurs demeurent d'autre part insatisfaisants, à l'instar de celui qui mesure l'évolution du coût unitaire de ce dépistage organisé, qui n'est pas maîtrisé par le responsable de programme, ou du taux de reconnaissance des campagnes de l'institut national du cancer (InCA), qui ne permet pas d'évaluer la performance globale de l'institut au regard de ses missions.

– Enfin, s'agissant des résultats, leur disponibilité reste partielle : le nombre de contaminations récentes parmi les nouveaux diagnostics d'infection par le VIH n'est renseigné ni pour 2007, ni pour 2008, tandis que le nombre d'épisodes d'intoxication au monoxyde de carbone n'affiche que des résultats provisoires en 2008.

Un important travail de remaniement des indicateurs de performance est en cours à partir de 2009, à la faveur de la fusion du présent programme avec le programme *Veille et sécurité sanitaires*. La mise en place des agences régionales de santé (ARS) en 2010 devrait permettre de parachever cette opération : il conviendra donc de veiller à disposer à terme d'un outil efficace d'évaluation de la performance des acteurs des services déconcentrés. Le Rapporteur spécial salue en tout état de cause les efforts fournis par la direction générale de la santé pour refonder le volet performance du programme.

## B.– UN RENFORCEMENT DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE D'OFFRE DE SOINS ET DE QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS

L'évaluation de la performance opère un tournant en 2008 : elle s'enrichit sensiblement, avec l'ajout d'indicateurs relatifs à l'efficacité des différentes offres de formation initiale médicale, en particulier de l'année-recherche et des stages en médecine générale. L'importance des moyens consacrés à la formation des étudiants de médecine, qui représente 67 % des dépenses du programme, explique ce renforcement. On constate d'ailleurs que le taux d'internes ayant effectué l'année-recherche qui participent à des fonctions de recherche à horizon de cinq ans est sensiblement inférieur, tant aux prévisions qu'aux réalisations pour 2007 : il s'élève à 56,8 % contre 67 % en 2007. Si, au demeurant, plus de la moitié des étudiants en médecine s'orientent vers la médecine générale en 2008, il est difficile de savoir si ceux-ci y demeurent. Il existe aujourd'hui environ 10 000 remplaçants de médecine générale qui ne s'installent pas de manière définitive : il conviendrait donc de réorienter cet indicateur, afin de renseigner la part à long terme des étudiants qui pratiquent la médecine générale.

L'exercice 2008 a également vu la mise en place d'un indicateur mesurant la performance de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation : il conviendra logiquement d'attendre les résultats de l'exécution budgétaire 2009 pour disposer de résultats exploitables relatifs à cet indicateur.

Enfin, la démarche de contractualisation entre l'État et les ARH se révèle satisfaisante, tant d'un point de vue qualitatif qu'au regard de la nature de l'évaluation proposée. En effet, 76 % des objectifs nationaux fixés aux ARH sont atteints en 2008, contre 42 % en 2007, année de leur généralisation à l'ensemble des agences. Par ailleurs, l'indicateur national est composé d'un ensemble de taux intermédiaires, qui permettent de mesurer l'efficacité des ARH au regard de leurs missions, qu'il s'agisse de leur rôle de régulation régionale de l'offre de soins, du suivi de l'équilibre financier des établissements de santé ou de l'amélioration des pratiques hospitalières.

#### C.- LA PERFORMANCE EXCESSIVEMENT FORMELLE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE

La faible envergure du programme et le rôle essentiellement d'impulsion de la MILDT limitent considérablement l'intérêt du volet performance, qui ne mesure en réalité que l'efficacité fonctionnelle de la MILDT, sans parvenir à fournir des indications sur les résultats de la politique publique de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Au terme du plan gouvernemental 2004-2008 de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool, les soixante objectifs du plan ont été réalisés à la lecture du rapport annuel de performances, sans que l'on soit d'ailleurs renseigné sur la nature de ces objectifs ; on soulignera également que l'atteinte des objectifs signifie en réalité leur simple prise en compte par les ministères compétents et les services déconcentrés.

Le très rare degré d'atteinte des objectifs doit en outre être souligné : si l'on s'en réjouit, on s'interroge toutefois sur l'ambition des cibles fixées. Si, conformément aux objectifs, six dispositifs expérimentaux ont fait l'objet d'une reprise par d'autres administrations ou partenaires en 2008, contre seulement deux en 2007, il demeure impossible d'évaluer la pertinence de cette cible, puisque l'on ignore jusqu'au nombre et à la nature des dispositifs expérimentaux déployés chaque année.

De la même manière, il est difficile de juger de la portée de la cible relative à la proportion des projets menés dans les zones prioritaires, et qui font l'objet d'une reprise par l'État bénéficiaire ou une organisation internationale : cette cible, fixée à 50 % pour 2008, est certes atteinte. Il n'en demeure pas moins qu'on ignore s'il s'agit d'un taux de reprise raisonnable, si celui-ci est exceptionnel ou si des progrès notables pourraient encore être réalisés en la matière.

Dans ce contexte, le rattachement, en 2009, du programme à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, en tant qu'action du programme

*Coordination du travail gouvernemental*, qui s'accompagne de la substitution à l'ensemble de ces indicateurs d'un indicateur unique relatif à la mise en œuvre des objectifs du nouveau plan gouvernemental couvrant la période 2008-2011, est particulièrement appropriée : elle restreint l'évaluation de la performance au seul levier d'action réel dont dispose

\*

\* \*

## ***SÉCURITÉ***

### **Commentaire de M. Michel DIEFENBACHER, Rapporteur spécial**

---

#### **SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET DES PERFORMANCES SATISFAISANTES EN 2008.....	388
II.- LE PROGRAMME <i>POLICE NATIONALE</i> .....	389
III.- LE PROGRAMME <i>GENDARMERIE NATIONALE</i> .....	392

La mission interministérielle *Sécurité* est composée des programmes n°176 *Police nationale*, dont les crédits sont mis à la disposition du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et n°152 *Gendarmerie nationale*, qui relevait, jusqu'en 2008, du ministre de la défense. Les dotations respectives des deux programmes sont très comparables et s'élevaient en loi de finances initiale pour 2008 (y compris FDC et ADP) à 8 422 millions d'euros de crédits de paiement pour la police nationale et 7 523 millions d'euros de crédits de paiement pour la gendarmerie nationale.

## I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET DES PERFORMANCES SATISFAISANTES EN 2008

L'exécution du budget de la sécurité en 2008 est satisfaisante aussi bien en ce qui concerne la gestion des crédits que pour les performances des services.

L'année 2008 est marquée par une inflexion en matière d'effectifs, compte tenu de la décrue du schéma d'emplois mise en œuvre à compter de la loi de finances initiale pour 2009, à la suite de la programmation budgétaire rectifiée de septembre 2008.

Pour la police, le plafond d'autorisation d'emplois était de 148 563 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Les crédits de rémunérations d'activité ont été presque intégralement consommés, à 99,57 %. Quant aux emplois, seuls 913 ETPT n'ont pas été utilisés. Dans la gendarmerie, la situation est très comparable, avec un plafond d'ETPT de 101 134 et 592 vacances (après transferts). La consommation de crédits de rémunérations d'activité est de 100,12 % dans la gendarmerie. Les effectifs réalisés ont diminué, de 2007 à 2008, de 760 ETPT pour la police et augmenté de 132 ETPT dans la gendarmerie.

Le contrôleur financier du ministère de l'intérieur souligne la qualité des prévisions et du pilotage du programme *Police nationale* compte tenu des tensions sur la masse salariale et de la nécessité de déboucher sur un volume d'ETPE en fin d'année compatible avec la plafond d'emplois prévu pour 2009.

Ainsi, pour le programme *Police nationale*, la tenue des dépenses a été réalisée notamment grâce à des reports de nominations sur 2009, des retraits de recrutements en décembre 2008 d'élèves gardiens et d'adjoints de sécurité et des départs d'adjoints de sécurité supérieurs aux prévisions.

Les indicateurs de performance présentent des résultats très satisfaisants, en particulier en matière de sécurité publique.

Dans la police, les objectifs relatifs à la délinquance fixés dans le PAP 2008 sont atteints : le nombre de crimes et délits constatés en zone de police (indicateur 1-1) a baissé de 2,47 % à comparer aux précédentes diminutions de 4,21 % en 2007 et 1,35 % en 2006. Au total, depuis 2002, la délinquance générale a reculé de 13,5 %.

Le taux global d'élucidation (indicateur 1-2), qui est probablement plus significatif, s'établit à 35,88 % au lieu de 34,18 % en 2007 et de 31,61 % en 2006.

La délinquance de voie publique (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens...) recule de 7,04 % après une précédente diminution de 8,17 % en 2007 (indicateur 2-1). Le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique progresse également et passe de 10,88 % en 2007 à 11,34 % en 2008.

La lutte contre l'insécurité routière a connu des résultats satisfaisants en 2008 avec 59 931 accidents au lieu de 61 323 en 2007 (-2,26 %). La diminution du nombre de tués de 1 306 en 2007 à 1 136 en 2008 est très satisfaisante comme celle du nombre de blessés, de 75 835 à 72 114.

Pour la gendarmerie, la plupart des objectifs assignés dans le PAP pour 2008 ont été atteints voire dépassés, avec des résultats cependant plus contrastés.

Le nombre de crimes et délits constatés en zone Gendarmerie augmente de 1 003 527 en 2007 à 1 036 305 en 2008, alors que le recul net et continu de 2002 à 2008 a atteint 12,3%. La hausse de la délinquance générale est le fait de l'augmentation forte des escroqueries et infractions économiques et financières (+19,9%) alors que la délinquance de voie publique a diminué nettement (405 228 faits constatés en 2008 au lieu de 423 353 en 2007, -4,3%) comme la délinquance d'appropriation (-1,3%).

Le taux d'élucidation global, de 41,84%, est supérieur aux prévisions du PAP (au moins 41,5%) et progresse par rapport à 2007, même si les résultats sont contrastés selon les catégories de délinquance, satisfaisants pour la délinquance de voie publique, les vols et les agressions et les stupéfiants, et inférieurs aux objectifs pour les escroqueries et infractions économiques et financières.

## II.- LE PROGRAMME POLICE NATIONALE

Le programme *Police nationale* a consommé en 2008 7 322 millions d'euros de dépenses de personnel au titre 2 sur 8 397 millions d'euros de crédits de paiement consommés, soit plus de 87 % du total, les moyens de fonctionnement du titre 3 représentent environ 9 % des dépenses et les investissements du titre 5 3,7%.

Le budget, massivement dédié aux dépenses de personnel, se prête peu à des redéploiements, surtout dans un contexte, selon les termes employés par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, de « *réalisation heurtée du schéma d'emploi* » et de « *mesures de redressement prises par le responsable de programme pour tenir le double plafond en emplois et en crédits* ». Il n'y a pas eu de mesure de fongibilité asymétrique en 2008.

Les dépenses de personnel se répartissent entre les rémunérations d'activité (4 655,9 millions d'euros consommés en 2008), les cotisations et contributions sociales (2 618,5 millions d'euros) et les prestations et allocations diverses (47,6 millions d'euros).

Le premier agrégat recouvre les rémunérations nettes, pour lesquelles les économies en exécution sont en adéquation avec celles qui ont été constatées pour l'ensemble du titre 2, alors que, pourtant, plusieurs mesures indiciaires et indemnitaires non prévues en loi de finances initiale ont été mises en oeuvre. La consommation de crédits sur le deuxième agrégat est supérieure aux prévisions de la LFI, essentiellement du fait des contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. Enfin, en 2008 comme en 2007, les dépenses de prestations et allocations diverses (47,6 millions) sont très inférieures aux prévisions de la LFI (57,8 millions). Malgré des demandes réitérées, le Rapporteur spécial n'a pu obtenir d'explication de l'écart très significatif qui est constaté en exécution par rapport aux prévisions.

Il est à noter qu'aux dépenses de personnel de titre 2, s'ajoutent, selon la Cour des comptes, des dépenses fiscales non dites et non recensées qui correspondent aux coûts de l'exonération des indemnités versées au titre de la réserve civile de la police nationale et de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT). La position constante de la Cour des comptes est que l'IJAT ne compense pas des dépenses supportées par les personnels en raison de leurs déplacements puisque, en ce qui concerne les CRS, ils sont transportés, nourris et logés par le service.

La Cour, à la suite de son contrôle sur l'organisation et le fonctionnement des compagnies républicaines de sécurité (CRS), a rappelé récemment l'attention des ministres concernés sur ce complément de rémunération qui devrait être imposé, puisqu'il ne s'agit pas d'une indemnité représentative de frais, sauf à ce qu'une loi en dispose autrement.

La consommation de crédits d'investissements est très supérieure aux montants prévus par la loi de finances initiale (+40%) alors que celle des moyens de fonctionnement est très inférieure aux dotations de LFI (-11,6%).

La Direction générale de la police nationale, après avoir observé que la situation exposée (consommation en titre 5 supérieure aux prévisions de consommation LFI) est fréquente, a donné au Rapporteur spécial les explications suivantes.

*« Il est en effet impossible d'avoir au stade de la LFI une vision juste de la répartition en exécution Titre 3 / Titre 5 dans la mesure où cette répartition dépend pour partie des choix de gestion des RBOP, RUO et chefs de services qui gardent le pouvoir de décision sur la ventilation du budget qui leur est alloué, et pour partie des orientations imposées par le Contrôleur budgétaire et comptable*

*ministériel et les Trésoreries générales pour les dépenses déconcentrées en terme d'imputation de la dépense.*

*Ainsi, dans la plupart des zones de défense, les Trésoreries générales ont souhaité que les dépenses d'achat informatique soient requalifiées en dépenses de fonctionnement à partir d'un certain seuil de montant. Il en est de même pour les dépenses de mobilier, d'outillage et pour tous les matériels spécifiques d'armement et de protection qui sont requalifiées en dépenses d'investissement à partir d'un certain volume.*

*De même, les dépenses de véhicules (53,4 millions en 2008) ont finalement été imputées en gestion en dépenses d'investissement alors que ces dépenses ont été (hors parc lourd) budgétées en dépenses de fonctionnement dans le cadre des prévisions de la LFI.*

*8,3 millions d'euros sont ainsi exécutés sur des Titre 5 pour des dépenses de fourniture de bureau, dépenses qu'il est impossible au stade de la budgétisation de positionner en dépenses de fonctionnement.*

*Par rapport aux prévisions de la LFI, ce sont ainsi plus de 15 millions sur l'action 1 "Ordre public et protection de la souveraineté", 16 millions sur l'action 2 "Sécurité et paix publiques" et 16,6 M sur l'action 5 "Missions de police judiciaire et concours à la justice" qui ont été consommés en plus en Titre 5 sur les postes Equipement et informatique. »*

Le Rapporteur spécial s'étonne de l'explication donnée quant à l'écart entre la prévision et l'exécution en matière de dépenses de titre 5 du budget de la police (consommation supérieure de 39,8 % aux crédits de titre 5 ouverts en LFI). Si la gestion de ces crédits est fongible, y compris d'un titre à l'autre au sein du même programme, l'année 2008 est la troisième année de mise en oeuvre de la LOLF et les services devraient avoir établi des règles d'imputation précise depuis longtemps, par exemple pour les dépenses de véhicules. La fongibilité ne peut permettre une présentation budgétaire à ce point éloignée de l'exécution.

Par ailleurs, comme en 2006 et 2007, les données budgétaires, appelées « restitution comptable brute » ont été retraitées et, comme pour les précédents exercices, il a été procédé à la répartition des coûts des services opérationnels entre les différentes actions.

Pour restituer une information fidèle à la réalité de l'activité des services dans le RAP 2008, les données de l'exécution budgétaire, imputée par chaque service sur l'action prépondérante de son activité, ont été retraitées par des clefs de répartition correspondant à la répartition de l'activité opérationnelle des services entre les différentes actions.

Ces différents éléments permettent donc de constater une nouvelle fois l'existence d'une distorsion très nette entre le cadre d'exécution budgétaire par service et le cadre juridique de présentation du budget en mode LOLF.

La lecture des résultats de l'exécution budgétaire est également rendue malaisée par le fait que l'action n° 6 *Commandement, ressources humaines et logistique* est conçue comme servant au soutien des cinq autres : les dépenses exécutées après ventilation interne, qui permettent de retracer les dépenses complètes de chacune des actions, ont été ramenées en 2008, pour l'action n°6, de 1 562,4 millions d'euros à 6,9 millions d'euros.

### III.- LE PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE

Le budget de la gendarmerie est, comme celui de la police, un budget essentiellement de rémunérations. Le titre 2 y représente 81,7 % des crédits de paiement consommés en 2008 à comparer à 87,2 % pour la police. Cette part est relativement d'autant moins forte qu'elle comporte des contributions sociales plus élevées, à cause du taux de contribution applicable pour les personnels militaires qui est plus important que pour les personnels civils.

Les effectifs de la gendarmerie sont nettement moins élevés que ceux de la police, 100 542 ETPT au lieu de 147 650 dans la police. Comme précédemment indiqué, à la différence de ce qui est constaté pour le programme *Police nationale*, les effectifs ont augmenté de 2007 à 2008 sur le programme *Gendarmerie nationale* et les crédits dépensés sont légèrement supérieurs aux crédits ouverts en LFI.

Cependant, la moindre tenue des dépenses des dépenses de personnel dans le cadre du programme *Gendarmerie nationale*, en comparaison au programme *Police nationale* est confirmée par la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes : les cotisations au CAS *Pensions* ont été sous-estimées avec un report de charges de 23 millions d'euros en fin de gestion 2008 sur 2009.

Compte tenu de la part prépondérante des rémunérations, on peut s'étonner que des éléments essentiels à la gestion des effectifs et de la masse salariale semblent faire défaut.

Ainsi, les coûts moyens hors pensions unitaire des personnels sont réévalués en exécution 2008 par rapport aux prévisions de la LFI. A titre d'exemple, le coût moyen annuel d'un sous-officier de gendarmerie serait de 37 311 euros à comparer à 35 590 selon les prévisions de la LFI. Le RAP explique la différence par la prise en compte de données estimatives dans le PAP 2008 ; une comptabilisation différente des effectifs entre PAP 2008 et RAP 2008, les effectifs du PAP étant issus des applications de ressources humaines alors que ceux du RAP proviennent des applications de rémunérations et une meilleure identification des dépenses non directement liées aux effectifs en activité.

Il apparaît également que la gendarmerie ne dispose pas de données fiables lui permettant de mesurer le glissement vieillissement technicité, qui n'est pas mesuré dans le RAP pour l'année 2008, ce calcul faisant l'objet actuellement d'une expertise interne.

Comme l'an dernier, on constate que la structure du budget de la gendarmerie est encore plus déséquilibrée que celle du programme *Police*, puisque quatre actions 01 *Ordre et sécurité publics*, 02 *Sécurité routière*, 03 *Missions de police judiciaire et concours à la justice* et 05 *Exercice des missions militaires* ne sont dotées en LFI et en exécution que de crédits de rémunérations. L'action 04 *Commandement, ressources humaines et logistique* concentre, en plus de crédits de rémunérations (945,4 millions d'euros consommés en 2007) la totalité des dotations des titres 3, 5 et 6. La reconstitution des coûts complets en dernière page du RAP n'apporte pas de précision sur la ventilation de ces coûts par titre.

\*

\* \*



***SÉCURITÉ CIVILE***

**Commentaire de M. Georges GINESTA, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.— PROGRAMME <i>INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS</i> .....	396
II.— PROGRAMME <i>COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS</i> .....	397

Les commentaires ci-après se limiteront à l'analyse des crédits, l'examen du dispositif de performance (objectifs et indicateurs) ayant été effectué dans la contribution du Rapporteur spécial au rapport d'information n° 1780 déposé le 24 juin 2009 par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez sur « *La performance dans le budget de l'État* ».

Aucun mouvement de fongibilité asymétrique n'a été réalisé sur les programmes de la mission *Sécurité civile*. S'agissant de la fongibilité interne aux crédits hors titre 2, un redéploiement des économies réalisées sur le programme *Intervention des services opérationnels*, en raison d'une saison feux de faible intensité, sur la maintenance des avions et sur l'achat de produits retardants a été effectué afin de financer à hauteur de 2,21 millions d'euros la participation de la sécurité civile à l'acquisition de deux hélicoptères de service public en Polynésie Française. Il n'y a eu aucun virement de crédits entre les deux programmes de la mission.

#### **I.- PROGRAMME INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS**

Le rapport annuel de performances (RAP) de l'année 2008 présente une consommation des crédits de paiement (CP) pour le programme *Intervention des services opérationnels* de 229 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 240,3 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 208 millions d'euros dans le RAP pour 2007.

En autorisations de paiement (AP), la consommation s'élève à 246,3 millions d'euros en 2008, contre une prévision de 564,1 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 239,8 millions d'euros en 2007.

La sous-consommation de CP (principalement sur l'action *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêt*), dont il y a tout lieu de se féliciter, s'explique par la modération de la saison feu, due à une année climatique favorable (vent réduit et températures modérées). La direction de la Sécurité civile (DSC) fait valoir également que la démarche d'anticipation systématique de moyens aériens (Canadair) consistant à traiter tout départ de feu sans délai a permis de réaliser une année remarquable dans la maîtrise des feux de forêts.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), trois actions ont été mises en œuvre en 2008 par la DSC. Celle qui visait à optimiser la maintenance des avions par la passation de nouveaux marchés est d'ores et déjà achevée, avec une économie constatée de 1,5 million d'euros par an. Les deux autres actions, à savoir la rationalisation de l'implantation des bases d'hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie et la rationalisation de la fonction support des deux flottes, sont en cours de réalisation.

La consommation d'AE très inférieure à la prévision s'explique par la non-utilisation des AE obtenues pour couvrir le marché de maintenance des avions sur une durée de 10 ans. En effet, le memento pour la budgétisation et la consommation des crédits en AE-CP paru en avril 2008 indiquait qu'en cas de conclusion d'un accord-cadre, seuls les marchés subséquents passés en application de cet accord-cadre donnent lieu à consommation d'AE. Or, les marchés subséquents ont été conclus pour couvrir une première période d'un an et le reliquat d'AE sans emploi (294,5 millions d'euros ont été annulés en loi de finances rectificative).

L'effectif global du programme s'établit à 2 100 ETPT pour un plafond fixé à 2 116. La vacance de 16 ETPT s'explique par une « *gestion prudente* » des effectifs de la DSC.

## **II.- PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS**

Pour le programme *Coordination des moyens de secours*, le rapport annuel de performance de l'année 2008 présente une consommation des crédits de paiement (CP) de 172,4 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 177,1 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 184,8 millions d'euros pour 2007.

En autorisations de paiement (AP), la consommation s'élève à 173,8 millions d'euros en 2008, contre une prévision de 167,1 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 252,8 millions d'euros en 2007.

Le RAP indique que 8,6 millions d'euros ont été versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour le projet ANTARES d'interopérabilité des réseaux de communication, sur un total de 21,8 millions d'euros (CP) versés sur le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS. 8,8 autres millions d'euros ont été versés aux SDIS pour le remboursement de l'intervention des colonnes de renfort (lutte contre les feux de forêt et technivals). Les crédits d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques ont été principalement consommés (3,7 millions d'euros en CP) par la préfecture du Nord, afin de venir en aide aux sinistrés de la tornade qui a touché plusieurs communes du département le dimanche 3 août 2008.

La participation de l'État au budget de la brigade des sapeurs pompiers de Paris s'est élevée à 72,3 millions d'euros en AE et CP. Le RAP ne mentionne pas les crédits afférant au bataillon des marins pompiers de Marseille.

Les amendements parlementaires portant sur un montant total de 120 200 euros ont été intégralement exécutés. La consommation est supérieure à la prévision en raison du versement d'une subvention au titre de la réserve parlementaire de 2007.

La principale dépense fiscale portée par le programme concerne l'exonération des vacances horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs pompiers volontaires (environ 20 millions d'euros). Le Rapporteur spécial aurait souhaité un complément d'information sur la fiabilité de l'évaluation du coût budgétaire et sur le nombre de bénéficiaires.

L'effectif global du programme s'établit à 435 ETPT pour un plafond fixé à 447. La vacance de 12 ETPT s'explique, comme sur l'autre programme de la mission, par une « gestion prudente » des effectifs de la DSC.

Seul opérateur du programme, l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) s'est vue verser une subvention de fonctionnement de 4,3 millions d'euros en 2008. Un montant de 2,4 millions d'euros a en outre été versé à l'ENSOSP pour rembourser une partie de son emprunt immobilier (financement de l'implantation à Aix en Provence). Les autres ressources de l'ENSOSP sont constituées essentiellement des subventions des collectivités locales.

L'ENSOSP indique avoir consommé 71 ETPT sur un plafond d'autorisation d'emploi de 124 ouvert en loi de finances initiale. Le RAP indique qu'en outre 82 autres ETPT (essentiellement des sapeurs pompiers mis à disposition) sont également en fonction à l'ENSOSP, mais sont rémunérés par leur SDIS d'origine que l'ENSOSP rembourse intégralement.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la conséquence du mode de comptabilisation des effectifs sous plafond des opérateurs, qui s'applique à compter de la loi de finances pour 2009, et qui aboutit à déduire ainsi les agents qui ne sont pas rémunérés directement par l'opérateur (critère de la feuille de paie). Il invite le responsable de programme à continuer à indiquer, dans les PAP et les RAP, pour la bonne information du Parlement, les effectifs dont le coût final est supporté par l'ENSOSP.

\*

\* \*

## *SÉCURITÉ SANITAIRE*

### **Commentaire de M. Philippe VIGIER, Rapporteur spécial**

---

#### **SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES</i> .....	400
A.– UNE GESTION TROUBLÉE PAR DES PROBLÈMES D'IMPUTATION BUDGÉTAIRE .....	400
B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DOIT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ .....	402
II.– LE PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION</i> .....	404
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	404
1.– Une exécution perturbée par la fièvre catarrhale ovine .....	404
2.– Un report de charges important dû au service public de l'équarrissage .....	405
3.– Un plafond d'emplois non atteint .....	405
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	406
1.– Un programme qui se prête assez mal à la démarche de performance .....	406
2.– Des résultats fréquemment moins bons que les prévisions .....	407

La mission *Sécurité sanitaire* comportait, jusqu'en 2008, deux programmes : le programme 228 *Veille et sécurité sanitaires* et le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*. Le premier est placé sous la responsabilité du directeur général de la Santé, le second sous celle du directeur général de l'Alimentation.

Mais, comme le souligne la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire de la mission au titre de l'exercice 2008, « *le caractère interministériel de la mission est en réalité très faible et elle est davantage constituée par la juxtaposition de deux programmes autonomes* ». Le Gouvernement a tiré les conséquences de cet état de fait dans la loi de finances pour 2009, qui a supprimé la mission *Sécurité sanitaire* et transféré les programmes vers leur ministère de rattachement : la mission *Santé* pour le programme 228 et la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* pour le programme 206.

## **I.- LE PROGRAMME VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES**

### **A.- UNE GESTION TROUBLÉE PAR DES PROBLÈMES D'IMPUTATION BUDGÉTAIRE**

Pour 2008, les crédits consommés au titre de la politique de veille et de sécurité sanitaires s'établissent à 177,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 157,9 millions d'euros de crédits de paiement, soit environ 95 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. L'exécution infra-annuelle s'est traduite par une quasi compensation entre d'une part des ouvertures de crédits liées au rattachement de fonds de concours, à un report de crédits ainsi qu'à un transfert au bénéfice du plan chlordécone, et d'autre part, l'annulation de la réserve de précaution et un gel de reports de crédits de 2007 sur 2008.

L'exercice 2008 est principalement caractérisé par un différentiel d'imputation budgétaire entre la prévision et l'exécution, qui entraîne dans certains cas un manque de lisibilité préjudiciable au suivi des crédits. Deux exemples permettent d'illustrer cette difficulté.

Tout d'abord, les subventions pour charges de service public aux agences sanitaires, qui représentent plus de 80 % des moyens financiers alloués au programme, font l'objet d'une ventilation par action en prévision budgétaire. En revanche, leur consommation est présentée de manière globalisée en gestion, la subvention de chaque agence étant imputée sur une seule action. Ainsi, les sommes consenties à l'institut de veille sanitaire (InVS), à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et à l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) sont-elles regroupées au sein de l'action n° 1 portant les moyens alloués à la veille, à la surveillance, à l'expertise et à l'alerte sanitaires, majorant d'autant la surconsommation de ses

crédits, tandis que les subventions à l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et à l'agence de la biomédecine (ABM) sont retracées sur l'action de production et de mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et d'autres procédures. Cette situation rend ainsi compte pour partie du niveau d'exécution des crédits de l'action n°1, qui s'établit à plus de 111 %, tandis que l'action n°4, relative à l'information et à la formation en matière sanitaire, amputée des subventions consacrées aux agences, accuse une exécution budgétaire de seulement 32 % des crédits de paiement initialement ouverts. Cette situation trouble fortement la lisibilité de la gestion du programme. En effet, s'il peut être compréhensible, voire souhaitable, que les moyens consacrés à l'InVS soient regroupés sur l'action de veille sanitaire, rien ne permet d'expliquer que les fonds alloués à l'ABM soient rassemblés sur l'action de mise en œuvre de règles, de recommandations ou de décisions.

En second lieu, les moyens mobilisés au service de la lutte anti-vectorielle font également l'objet d'une ventilation différente en prévision et en gestion : il devient dès lors impossible d'opérer un suivi des actions véritablement menées. Ainsi, à une relative clarté de la prévision s'oppose une très grande confusion dans l'exécution des crédits : en effet, l'organisation du dispositif de lutte anti-vectorielle différant d'une région à l'autre, l'imputation des dépenses qui en résulte est également très variable. Le tableau suivant illustre la variation importante que subit la présentation des crédits.

#### MOYENS MOBILISÉS EN FAVEUR DE LA LUTTE ANTI-VECTORIELLE

(en millions d'euros)

	Prévision 2008		Exécution 2008
Lutte anti-vectorielle	6,15	Étude de l'IRD	0,1
Subvention à l'Entente interdépartementale pour la démoustication (EID) Méditerranée	0,25	Lutte anti-vectorielle (services déconcentrés)	3,3
		Lutte anti-vectorielle en Guyane	1,25
		Subvention à l'Entente interdépartementale pour la démoustication (EID) Méditerranée	0,23
		Étude IRD stérilisation des moustiques	0,19
		Achat de matériel de lutte contre le chikungunya	0,17
		Lutte anti-vectorielle à Mayotte	1,33
		Lutte anti-vectorielle Mayotte, La Réunion, Guyane et Guadeloupe	1,8
<b>Total</b>	<b>6,4</b>	<b>Total</b>	<b>8,37</b>

Source : projet et rapport annuel de performances pour 2008

Le constat qui peut être dressé est celui d'une surconsommation des crédits au titre de la lutte contre les arboviroses en 2008, sans toutefois que l'on puisse véritablement connaître les motifs de la dépense supplémentaire. Cette situation est préjudiciable au suivi de la dépense.

Une meilleure adéquation entre la prévision et l'exécution doit être recherchée : lorsque la gestion déconcentrée des crédits conduit les services à une imputation budgétaire différente de la prévision, un retraitement des données doit être effectué en aval, afin de restituer la clarté indispensable au suivi des crédits, en retenant les mêmes sous-actions, tant en prévision qu'en exécution.

## B.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DOIT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ

L'exercice 2008 a été l'occasion d'une stabilisation des indicateurs de performance, rendant pour la première fois possible une tentative d'évaluation. On se doit d'ailleurs de souligner les nets progrès accomplis en termes d'analyse des résultats : les renseignements fournis permettent désormais réellement de comprendre les raisons de la non réalisation de certains objectifs, de la réévaluation d'une cible, etc. Ils permettent d'autant mieux d'identifier les lacunes qui persistent au sein du volet performance du programme. **Le Rapporteur spécial se félicite que les indicateurs de performance soient enfin opérationnels. Néanmoins, les efforts doivent encore être accentués pour les exercices suivants ; la question du maintien d'indicateurs peu opérants doit être posée et résolue.**

S'agissant de la mise en œuvre des plans nationaux d'alerte sanitaire, les résultats sont conformes aux attentes : en effet, 80 % d'entre eux ont occasionné des exercices ou des retours d'expérience dans les trois années précédentes. Six plans sont ainsi pris en compte pour construire l'évaluation : le plan canicule, le plan variole, le plan pandémie grippale, le plan menaces chimiques, le plan toxines et le plan peste-charbon-tularémie (PCT). Il est en effet essentiel d'obtenir des informations précises sur les éléments réellement mesurés par les indicateurs, faute de quoi ceux-ci restent totalement artificiels. Un tel reproche peut en partie être adressé au suivi du pourcentage d'agents assurant des astreintes formés à la gestion des alertes sanitaires : si l'on apprend que la révision à la baisse de la cible qui s'impose en 2009 au regard des résultats atteints, largement inférieurs aux prévisions, est liée essentiellement à la réorganisation de la direction générale de la santé, qui a vu le départ en 2007 de nombreux cadres formés aux alertes sanitaires à l'occasion de la mise en place du département des urgences sanitaires (DUS), aucune précision n'est toutefois apportée quant au nombre de ces agents et à leur fonction. S'agit-il uniquement d'agents de la DGS ? Des agents relevant des services déconcentrés ou des agences sanitaires sont-ils également concernés par ces formations ? Rien ne permet de le dire.

Par ailleurs, la pertinence de certains indicateurs peut toujours être mise en question. Ainsi, l'efficacité de la stratégie de la communication de la DGS est-elle mesurée par le pourcentage de communiqués de presse repris par la presse : la valeur de cet indicateur n'est en réalité que très relative lorsque l'on sait que seuls

quatre quotidiens nationaux et deux agences de presse sont pris en considération pour opérer ce suivi. Est-il d'ailleurs utile de disposer de deux indicateurs relatifs à la DGS <sup>(1)</sup> associés à l'objectif d'amélioration du niveau d'information sur la gestion des risques, alors même que les campagnes de communication les plus importantes sont réalisées par les agences sanitaires, en particulier l'Institut de veille sanitaire (InVS), qui est, quant à lui, totalement absent du volet performance du programme ? On peut également s'interroger sur l'utilité d'un indicateur retraçant le nombre de greffes d'organes : outre des résultats inférieurs aux prévisions en 2008, cet indicateur s'est substitué en 2007 à un indicateur mesurant le rapport entre le nombre de greffes et le nombre de greffes en attente, au motif que l'agence de la biomédecine, dont l'efficacité de l'activité est ici mesurée, ne maîtrise pas entièrement le processus de greffe, qui est largement tributaire de l'activité hospitalière. D'une part, ce nouvel indicateur est insatisfaisant : il ne permet aucunement de mesurer la performance de l'activité de greffe. D'autre part, l'agence de la biomédecine ne dispose pas d'une latitude plus importante eu égard à l'évolution du nombre total des greffes que s'agissant de l'indicateur précédent.

Enfin, l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine est assorti de deux indicateurs, dont l'importance est indéniable : la protection des captages d'eau et le suivi de la conformité de l'eau aux paramètres microbiologiques et pesticides sert en effet directement les finalités du plan national santé environnement (PNSE). Les résultats, qui se situent en deçà des prévisions, montrent d'ailleurs l'ampleur des efforts qui restent à fournir. Pourtant, les moyens budgétaires mobilisés au titre du programme en faveur de la qualité de l'eau restent relativement faibles, en particulier si on les compare aux subventions accordées à certaines agences, dont certaines restent malheureusement toujours en marge de la démarche de performance. Ainsi, plus de 60 millions d'euros ont été accordés en 2008 à l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) : il était donc urgent qu'une évaluation de son activité puisse intervenir rapidement, ce qui est chose faite en 2009.

On soulignera enfin qu'une opération de réduction et de clarification des indicateurs de performance a débuté en 2009, à la faveur de la fusion du programme *Veille et sécurité sanitaires* avec la politique de santé publique et de prévention de la mission *Santé* : certains indicateurs peu satisfaisants ont d'ores et déjà été abandonnés, tandis que deux nouveaux indicateurs ont été mis en place, l'un relatif au coût de fonctionnement de l'EPRUS, l'autre relatif à la mise en œuvre du plan national nutrition santé (PNNS). C'est désormais une amélioration qualitative des indicateurs qui est attendue, qui doit permettre le recueil de données suffisamment représentatives des objectifs prioritaires du programme.

---

(1) Un second indicateur mesure en effet le nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie « DGS-Urgent ». Cet indicateur prête d'ailleurs à confusion : soit on doit considérer que la DGS peut réellement influencer l'inscription à sa base de données, ce dont on peut douter, soit la DGS n'a aucune marge de manœuvre, et dans ce cas, l'indicateur se contente de mesurer le degré d'implication des professionnels de santé, qui est très certainement en grande partie dépendant de l'actualité des crises sanitaires.

## II.- LE PROGRAMME **SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION**

### A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

#### 1.- Une exécution perturbée par la fièvre catarrhale ovine

● Doté en loi de finances initiale pour 2008 de 486,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 542,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP), le programme 206 concentre l'essentiel des crédits de la mission, soit 72,5 % des AE et 76,7 % des CP.

Le montant des crédits finalement disponibles est très supérieur au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale : + 33,4 % pour les AE et + 26,7 % pour les CP. La dotation globale a été consommée à hauteur de 92 % s'agissant des AE et de 92,2 % s'agissant des CP.

● La majoration de la dotation initiale résulte de **plusieurs mouvements d'importance survenus en cours d'exécution**. Il faut saluer l'effort de présentation, dans le rapport annuel de performances (RAP), des motifs et de l'emploi de ces mouvements de crédits.

Le montant des **reports** de 2007 vers 2008, particulièrement élevé (38,9 millions d'euros en AE et 40,3 millions d'euros en CP), résulte d'une part du report, assez classique, de crédits non consommés en 2007 (7,8 millions d'euros en AE et 9,4 millions d'euros en CP) et, pour le solde, du rattachement tardif d'un important fonds de concours, qui n'a de ce fait pas pu être consommé en 2007. Il s'agit du fonds de concours de l'Union européenne dédié à la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles, dont le rattachement habituellement tardif conduit à un report systématique.

Ainsi, sur les 52,8 millions d'AE et les 48,4 millions de CP ouverts en 2008 par **rattachement de fonds de concours**, 47 millions d'euros sont reportés sur 2009. Comme le rappelle la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire de la mission *Sécurité sanitaire* relative à l'exercice 2008, « *le programme 206 est le plus concerné par les fonds de concours parmi ceux du ministère de l'Agriculture et de la pêche [...] il représente 81,7 % des AE et 80,3 % des CP reçus par le ministère* ».

**Le principal mouvement de crédit est l'ouverture, par décret d'avance en date du 24 octobre 2008, de 72 millions d'euros en AE et de 56,8 millions d'euros en CP, au titre de la lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO).**

Ce mouvement explique pour sa plus grande part le fort accroissement des crédits de l'action 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*. Mais, ainsi que le relève la Cour des comptes, le directeur général de l'Alimentation, responsable du programme, a tenté, dans un premier temps, de

répondre à la crise par des mesures de gestion internes : 22,4 millions d'euros d'AE et 3,4 millions d'euros de CP ont été redéployés. Ainsi, l'abondement des moyens destinés à lutter contre la FCO explique pour partie la sous-consommation des crédits de l'action 3 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*. Par ailleurs, la réserve de précaution a été dégelée (14,1 millions d'euros en AE et 21,9 millions d'euros en CP).

En 2008, 27 413 cas de sérotype 8 et 4 838 cas de sérotype 1 ont été recensés. Les fonds mobilisés par le ministère ont permis la mise à disposition de 50 millions de doses de vaccin en 2008, ainsi que l'indemnisation des éleveurs propriétaires d'animaux morts de la FCO.

## 2.– Un report de charges important dû au service public de l'équarrissage

Le service public de l'équarrissage est financé au moyen de trois ressources : la taxe d'abattage, une participation des éleveurs et une subvention du budget de l'État.

Celle-ci, versée depuis l'action 5 *Élimination des farines et des coproduits animaux*, s'est élevée à 44 millions d'euros en 2007. Or, ainsi que le remarque la Cour des comptes, « *en début d'exercice, le report de charges du dispositif estimé par le ministère était de 43,2 millions d'euros de CP. Les crédits votés en LFI 2008, 44 millions d'euros de CP, étaient donc virtuellement déjà consommés avant de pouvoir être dirigés, avec les fonds des professionnels, sur les dépenses de l'année. Le dispositif accuse pour l'exercice 2008 un déficit de 11,4 millions d'euros portant le report de charges total à 54,6 millions d'euros* ». Ce chiffre est confirmé dans le RAP, à l'occasion d'un commentaire bienvenu du suivi des CP associés à la consommation des AE.

## 3.– Un plafond d'emplois non atteint

Le programme 206 concentre l'ensemble des moyens de personnel de la mission *Sécurité sanitaire*. Les dépenses de personnel sont d'ailleurs, dans la classification des dépenses par titre, les plus importantes, avec une consommation de 241,5 millions d'euros. C'est en effet depuis le programme 206 (action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*) qu'est financée l'activité des directions départementales des services vétérinaires (DDSV).

La loi de finances a fixé le plafond d'emplois à 5 012 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Seuls 4 818 ETPT ont été consommés (soit 170 de moins qu'en 2007), ce que le RAP explique laconiquement par « *une sous-consommation des personnels permanents et des moyens d'ajustement des DDSV* ».

Aucune mesure de fongibilité asymétrique n'a été décidée en 2008.

## B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

### 1.– Un programme qui se prête assez mal à la démarche de performance

Dans sa contribution au rapport d'information de la commission des Finances sur les trois premières années d'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, le Rapporteur spécial a formulé un certain nombre de critiques sur le dispositif de mesure de la performance du programme 2006 :

– l'absence de mesure fine, dans les documents budgétaires, de la performance de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), opérateur du programme ;

– le fait que le programme 206 retrace pour l'essentiel des actions d'inspection, qui se prêtent assez peu à la mesure de la performance, et sur lesquelles les leviers à la disposition du responsable de programme sont limités ;

– le caractère encore touffu du dispositif de mesure de la performance, qui compte tout de même sept indicateurs pour une surface financière d'environ 500 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous) ;

– le faible taux de couverture des crédits (moins de 20 %) par ces indicateurs de performance.

**Une nouvelle fois, la pertinence des indicateurs fait défaut pour ce programme. Le Rapporteur spécial demande donc qu'un travail de fond soit lancé sur cette problématique pour les exercices suivants.**

#### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : S'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique et la protection de l'environnement
Indicateur 1.1 : Taux des non conformités au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires
Objectif n° 2 : Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales
Indicateur 2.1 : Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)
Indicateur 2.2 : Dépense unitaire d'élimination des stocks de farines animales
Indicateur 2.3 : Taux de régions disposant de plans d'urgence contre les épizooties majeures évalués avec les usagers
Objectif n° 3 : S'assurer que les conditions de vie et d'utilisation des animaux soient conformes aux normes de santé publique vétérinaire
Indicateur 3.1 : Taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans les domaines
Objectif n° 4 : Réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale
Indicateur 4.1 : Taux d'infection à <i>Salmonella enteritidis</i> des élevages des poules pondeuses
Objectif n° 5 : S'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente
Indicateur 5.1 : Taux de services déconcentrés de la direction générale de l'Alimentation ayant été soumis à une évaluation favorable

## 2.– Des résultats fréquemment moins bons que les prévisions

- Le respect des bonnes pratiques en matière d'utilisation des produits phytosanitaires ne progresse plus, l'**indicateur 1.1** fournissant un résultat moins bon que la prévision. Le RAP explique ce résultat par le fait que « *l'analyse de risque mise en place a eu un plein effet à partir de 2008* » ; l'accroissement des contrôles aura donc fait apparaître une part plus importante de comportements non conformes.

- Mesurée par l'**indicateur 2.2**, l'évolution de l'encéphalopathie spongiforme bovine n'a rien d'inquiétant ; toutefois, ainsi que l'indiquait M. Bruno Le Maire, alors Rapporteur spécial, dans son commentaire sur le RAP 2007, « *le déclenchement récent de plusieurs épizooties – tuberculose bovine, fièvre catarrhale ovine (FCO) – milite en faveur d'une évaluation élargie de l'efficacité de la surveillance et des contrôles des cheptels et de la réactivité des services en cas de déclenchement d'une crise* »<sup>(1)</sup>. Or, de ce point de vue, l'**indicateur 2.3**, qui mesure moins une performance qu'il n'enregistre un état de fait, n'est pas pleinement satisfaisant ; de surcroît, le résultat (47 %) est très inférieur à la prévision (70 %).

L'**indicateur 2.2**, qui mesure le coût d'élimination des stocks de farines animales, traduit également une performance en dessous des attentes. Cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2009, décision jugée avec grande sévérité par la Cour des comptes, qui constate que « *cette année et la suivante restent concernées par cette opération qui ne prendra fin qu'en 2010. La suppression de cet indicateur ne permettra donc pas d'avoir une vue d'ensemble des performances sur cette opération. [...] Il est probable que l'on ait retiré ici un indicateur dont l'évolution ne correspondait pas au résultat escompté* ».

- S'agissant du respect des normes de santé publique vétérinaire, l'**indicateur 3.1** fait apparaître un niveau de non-conformités supérieur aux objectifs définis en loi de finances initiale.

- Les performances des fonctions support étaient mesurées, jusqu'en 2008, par l'**indicateur 5.1**. Le bon résultat obtenu en 2008 traduit la normalisation du processus d'inspection et de certification de la qualité de service. Un nouvel indicateur d'efficacité s'y est donc substitué dans le PAP 2009, mesurant l'*Évolution du coût unitaire prévisionnel d'une inspection sous démarche qualité*.

\*

\* \*

---

(1) Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, *tome II*, document Assemblée nationale n° 1001, juin 2008.



## ***SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES***

**Commentaire de M. Jean-Marie BINETRUY, Rapporteur spécial**

---

### **SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008 .....	410
A.– PROGRAMMES 183, 106, 157 ET 177 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS- BUDGÉTISATIONS DE DÉPENSES OBLIGATOIRES.....	411
1.– Programme 106 : une exécution 2008 globalement satisfaisante pour l'API .....	411
2.– Programme 157 : une absence de dettes substantielles au titre de l'AAH .....	412
3.– Programme 183 : un problème important et récurrent sur l'AME.....	412
4.– Programme 177 : d'importantes ouvertures de crédits en exécution comme en 2007. .	413
B.– PROGRAMME 304 ET 137 : LES VARIABLES D'AJUSTEMENT .....	413
1.– Programme 304 : une adaptation du montant des crédits aux besoins.....	414
2.– Programme 137 : des annulations importantes au regard de la taille du programme..	414
C.– PROGRAMME 124 : LA MAÎTRISE DES COÛTS PERMET D'AJUSTER LES CRÉDITS .....	414
II.– LA PERFORMANCE .....	415
A.– PROGRAMME 177 : UN RENSEIGNEMENT INCOMPLET DES INDICATEURS.....	415
B.– PROGRAMME 304 : UNE ÉVALUATION DIFFICILE À RÉALISER POUR 2008.....	415
C.– PROGRAMME 106 : LA DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION .....	416
D.– PROGRAMME 157 : LA DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES .....	417
E.– PROGRAMME 137 : EN ATTENDANT LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE.....	418
F.– PROGRAMME 183 : UNE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE AUX USAGERS.....	419
G.– PROGRAMME 124 : UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT À SALUER .....	420

## I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

L'enjeu principal de l'exécution de la mission réside dans les dépenses résultant d'obligations juridiquement opposables à l'État et finançant des prestations comme l'allocation adulte handicapé (AAH), l'aide médicale d'État (AME) ou l'allocation de parent isolé (API).

**La prévision de ces dépenses en loi de finances initiale est, cette année encore, caractérisée par une sous-évaluation conséquente. Pour autant, cette insuffisance de crédits initiaux n'est pas nécessairement contraire au principe de sincérité posé par l'article 32 de la LOLF <sup>(1)</sup>.** En effet, elle s'explique notamment par la difficulté à apprécier avec précision le nombre de bénéficiaires et, pour l'aide médicale d'État, le montant des interventions. La prévision est d'autant plus ardue quand, comme en 2008, la conjoncture se dégrade fortement et de manière inattendue, l'état du marché du travail ayant un impact direct sur les dépenses d'aide sociale financées sur les crédits de la mission. Par ailleurs, la période de transition actuelle dans les évolutions législatives et réglementaires complique encore la prévision.

Il faut tenir compte, enfin, du fait que ces prestations obligatoires sont préfinancées par d'autres organismes, notamment de sécurité sociale, ce qui peut fausser partiellement la lecture de l'exécution budgétaire puisque les dettes de l'État envers ces organismes n'apparaissent pas.

**Des efforts ont été réalisés depuis 2007.** La dette de l'État envers la sécurité sociale au 31 décembre 2006 a été apurée en octobre 2007, ce qui a notamment conduit à la résorption des dettes dues, notamment au titre de l'AAH pour 94 millions d'euros, de l'ASI pour 121,6 millions d'euros et de l'API pour 409 millions d'euros.

De même, au cours de l'année 2008, les ouvertures de crédit en loi de finances rectificative ont permis de couvrir la plus grande partie des besoins. Les besoins importants liés à l'AAH ont notamment été globalement couverts en 2008, contrairement à ce qui a été constaté en 2007. Aucune dette d'ampleur n'a donc été enregistrée au 31 décembre 2008, contrairement à ce qui avait été constaté au 31 décembre 2007, avec une dette de 44 millions d'euros due au titre de l'AAH.

Il reste que, en 2008 comme les années précédentes, les dotations de la plupart des dépenses obligatoires ont été sous-calibrées en loi de finances initiale pour les raisons évoquées précédemment.

Le tableau suivant récapitule les ouvertures de crédits effectuées en cours d'année sur les principales dépenses d'intervention obligatoires, le montant des dettes constatées au titre de l'année 2008 et des dettes cumulées dont le montant total s'établit à 428,6 millions d'euros.

---

(1) « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

PRESTATIONS OBLIGATOIRES : OUVERTURES DE CRÉDITS ET DETTE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2008	Crédits ouverts en LFR 2008	Besoin de financement demeurant au 31 décembre 2008	Dettes cumulées au 31 décembre 2008	Organismes créanciers
Allocation adulte handicapé (AAH) et ses compléments	5 410	236	4	48	CNAF
Allocation de parent isolé (API)	1 020	36,5	1,1	36,4	CNAF
Aide au poste	1 012	53,3	12,9	55,9	ASP <sup>(1)</sup>
Aide médicale d'État (AME)	413	94,2 <sup>(2)</sup>	14,2	278	CNAM
Allocation spécifique d'invalidité (ASI)	308	0	0	0	CNAM
Tutelles curatelles	244	5,5	0	0	Services tutélaires (associations)
Aide au logement (ALT)	41	0	6	10,3	CNAF
Aide sociale	41	8,2 (décret d'avance)	Sans objet <sup>(3)</sup>	Sans objet	Sans objet

(1) L'agence de services et de paiement (ASP) a repris les fonctions dévolues auparavant au centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles (CNASEA).

(2) Auxquels s'ajoutent 6 millions d'euros par fongibilité au sein du programme.

(3) Les dépenses d'aide sociale du programme 177 sont servies directement par les services déconcentrés de l'État, les questions de dette ne se posent donc pas.

**Le Rapporteur spécial remarque que l'information fournie par le rapport annuel de performances quant aux dettes de l'État pourrait être plus complète.** Le montant de la dette due au titre de l'exercice ainsi que de la dette cumulée n'est mentionné que pour la seule AME. Une meilleure information du Parlement passe par un point sur ces dettes au titre de chacun des crédits mentionnés dans les tableaux ci-dessus.

*Préconisation* : dans le rapport annuel de performances, indiquer, pour chaque prestation obligatoire, le montant des dettes dues au titre de l'année concernée ainsi que le montant des dettes cumulées.

A.- PROGRAMMES 183, 106, 157 ET 177 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS-BUDGÉTISATIONS DE DÉPENSES OBLIGATOIRES

1.- Programme 106 : une exécution 2008 globalement satisfaisante pour l'API

La prévision de dépense d'allocation de parent isolé s'est révélée insuffisante en exécution. Des crédits ont dû être ouverts en loi de finances rectificative, pour un montant de 36,5 millions d'euros. Sur l'exercice 2008, on constate une dette de 1,1 million d'euros au titre de l'API, soit un montant quasi-nul.

En ce qui concerne le financement des tutelles et curatelles, la dotation pour 2008 a couvert les besoins de l'année. La dette de l'État envers les services tutélaires a également été apurée par une ouverture de crédits de 5,5 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année. Le passage au financement par dotation globale, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, a donc pu se faire dans de bonnes conditions.

## 2.– Programme 157 : une absence de dettes substantielles au titre de l'AAH

Le montant des dépenses de prestations obligatoires prévu en loi de finances initiale a été le suivant :

– 1,3 milliard d'euros ont été versés aux ESAT pour financer leur fonctionnement ;

– 1,07 milliard d'euros leur ont également été affectés, *via* le CNASEA, pour financer l'aide au poste ;

– 5,7 milliards d'euros ont été destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) dont le service est assuré par les caisses d'allocation familiale, la mutualité sociale agricole et le CNASEA.

Sur ces deux dernières lignes, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été insuffisants et ont appelé l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative – 53 millions d'euros pour l'aide au poste et 236 millions d'euros pour l'AAH.

Malgré cet appoint, la totalité des besoins n'a pu être couverte ce qui a conduit à l'accroissement de la dette de l'État envers le CNASEA, la CNAF et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA). À fin 2008, celle-ci s'élevait à 48 millions d'euros pour l'AAH et à 60 millions d'euros pour l'aide au poste.

## 3.– Programme 183 : un problème important et récurrent sur l'AME

En 2008 comme les années précédentes, la dotation prévue pour l'aide médicale d'État en loi de finances initiale – 413 millions d'euros – s'est révélée insuffisante en exécution, en raison notamment de l'absence de réalisation des 100 millions d'euros d'économies annoncées en loi de finances initiale. Des crédits ont été ouverts en loi de finances rectificative pour un montant de 94,2 millions d'euros. Par ailleurs, par le biais de la fongibilité asymétrique, 6 millions d'euros ont été affectés à l'AME en provenance des actions relatives à la CMUc et au FIVA. Au 31 décembre 2008, une dette de 14,2 millions d'euros a été constatée au titre de l'exercice, ce qui porte la dette cumulée à un montant de 278 millions d'euros.

#### 4.– Programme 177 : d'importantes ouvertures de crédits en exécution comme en 2007

• Dans le but d'adapter les crédits à l'évolution des priorités gouvernementales, **des ouvertures importantes ont été constatées, comme en 2007, sur l'action 2 relative au logement des sans-abri**, le montant des crédits de paiement consommés atteignant 1,62 milliard d'euros contre une prévision de 857 millions d'euros, soit un différentiel de 763 millions d'euros (1,42 milliard d'euros consommés pour une prévision de 906 millions d'euros pour les autorisations d'engagement). L'exécution est proche du montant des crédits consommés en 2007, à 1,47 milliard d'euros.

D'une part, un décret d'avance a ouvert 379 millions d'euros dans le but de permettre le versement de la « prime de Noël » aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Comme le notait l'an dernier le Rapporteur spécial, bien que cette prestation soit versée tous les ans, elle n'est pas prévue en loi de finances initiale et est systématiquement ouverte en loi de finances rectificative.

D'autre part, dans le but de mettre en œuvre les recommandations du rapport d'Étienne Pinte sur « l'hébergement d'urgence et l'accès au logement », 197 millions d'euros ont été ouverts par deux décrets d'avance en juin et novembre. En 2007, c'est la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) qui avait justifié des ouvertures de crédits en exécution, pour 138 millions d'euros.

• Par ailleurs, **des sous-budgétisations ont été constatées** sur les actions n° 1 et 4. Les crédits destinés à l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées, prévues pour 41,1 millions d'euros en loi de finances initiale, se sont révélés insuffisants. Un décret d'avance, pour 8,2 millions d'euros, ainsi que des fonds de concours, pour 2,5 millions d'euros, ont notamment été nécessaires pour permettre une dépense finale de 51,4 millions d'euros de crédits de paiement. Les prestations étant servies directement par les services déconcentrés, il n'existe pas de problème de dettes sur cette prestation. De plus, les crédits destinés aux rapatriés ont été sous-évalués à hauteur de 39 millions d'euros, pour une dépense totale de 90 millions d'euros en crédits de paiement.

#### B.– PROGRAMME 304 ET 137 : LES VARIABLES D'AJUSTEMENT

Les programmes 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* et 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* ont connu des annulations de crédit importantes. Ces programmes, qui retracent principalement des crédits destinés à des projets en matière sociale et des subventions à des associations jouent, en exécution, un rôle de variable d'ajustement.

1.– Programme 304 : une adaptation du montant des crédits aux besoins

Des annulations de crédits ont été enregistrées à hauteur de 2,6 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP, soit respectivement 5,8 % et 10,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

**L'exécution du programme 304 a donné, en effet, l'occasion d'utiliser la fongibilité dans un esprit conforme à celui de la LOLF.** Les crédits prévus pour l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) sont apparus en surplus par rapport aux besoins, du fait d'un démarrage tardif de l'expérimentation dans certains départements et de la liberté laissée à ceux-ci dans la mise en œuvre du dispositif, qui a conduit à une réduction du champ des bénéficiaires. Sur les 22 millions d'euros de crédits de paiement initiaux, seuls 16 millions ont été consommés, ce qui a permis d'alimenter à hauteur de 5,1 millions d'euros l'action n° 2 concernant les autres expérimentations en matière sociale.

2.– Programme 137 : des annulations importantes au regard de la taille du programme

Comme les années précédentes, le programme 137 a connu des annulations de crédits relativement importantes au regard de sa taille – 28 millions d'euros ouverts en LFI. Le total des annulations, prévues par deux décrets d'avance et en loi de finances rectificative, s'établit à 1,1 million d'euros, **soit environ 4 % du montant total des crédits de paiement de la mission.** L'ensemble des actions du programme a été concerné par ces annulations, à l'exception de l'action *Articulation des temps de vie* qui est plus marginale (202 000 euros consommés).

C.– PROGRAMME 124 : LA MAÎTRISE DES COÛTS PERMET D'AJUSTER LES CRÉDITS

Le programme 124 retrace la quasi-totalité des dépenses de personnel et de fonctionnement des ministères sociaux. Du fait du caractère prévisible de ces dépenses, il n'existe pas de véritable enjeu en exécution, le programme n'étant affecté que de mouvements de faible ampleur.

Outre le gel de la majeure partie des reports de crédits, environ 11 millions d'euros de CP et 12,6 millions d'euros d'AE ont été annulés en exécution, soit environ 1 % du montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale.

**Ces annulations ont été permises par la maîtrise des dépenses de personnel et de fonctionnement, sur lesquelles des économies de 6,5 millions d'euros et 23 millions d'euros ont été réalisées.** L'effectif moyen a été inférieur de 224 ETPT au plafond d'emplois prévu en loi de finances, en raison du transfert de 47 emplois vers les MDPH mais également par une réduction des effectifs des catégories A et C. Un renforcement des catégories B a, en revanche, été initié. En matière de dépenses de fonctionnement, un effort important a été fourni tant par

l'administration centrale que les services déconcentrés, notamment par le biais de la responsabilisation des gestionnaires et la mutualisation de certaines fonctions.

Les marges de manœuvre ainsi dégagées ont permis d'alimenter des transferts supplémentaires vers les MDPH, à hauteur de 11,4 millions d'euros de CP et de financer des investissements en matière immobilière et informatique à hauteur de 11,2 millions d'euros.

## II.- LA PERFORMANCE

Dans l'ensemble, le renseignement des indicateurs est en progrès et permet d'appréhender correctement l'action de l'administration, même si des lacunes demeurent, en particulier sur le programme 177.

### A.- PROGRAMME 177 : UN RENSEIGNEMENT INCOMPLET DES INDICATEURS

Les indicateurs de performance du programme 177 sont insuffisamment renseignés. Dix indicateurs <sup>(1)</sup>, soit près de la moitié, sont inexploitable du fait de l'absence de données pour 2008 et même parfois pour 2007.

Du fait de l'indisponibilité des principaux indicateurs du programme, le principal fait à retenir est **la difficulté de l'administration à atteindre les objectifs pris en matière de logement pour les personnes les plus vulnérables** – principalement les sans domicile fixe. Alors, que dans l'ensemble, la performance ressort à un niveau proche de celui de 2007, il apparaît que les cibles fixées en projet annuel de performances ont été trop ambitieuses, d'autant que la dégradation de la conjoncture économique et les tensions sur le marché du logement n'ont pas facilité l'action de l'administration. Ainsi, la part des personnes sortant de CHRS vers le logement, à 47,5 %, contre un objectif de 60 %, en est un exemple. La cible de 70 % en 2010 paraît hors de portée. On peut mettre en relation cette évolution avec la part des dépenses d'hébergement d'urgence consacrées à l'hébergement en hôtels, à 33 % contre une cible de 20 %, traduisant la pénurie de logements. De même, la performance en matière de part des places en logement adapté par rapport aux places d'hébergement d'urgence, à 12 %, est en progrès mais loin de l'objectif de 20 %.

### B.- PROGRAMME 304 : UNE ÉVALUATION DIFFICILE À RÉALISER POUR 2008

Le programme 304 peut difficilement être évalué au regard des indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances. L'évaluation du revenu de solidarité active est difficile en raison du recul limité que constitue la seule année 2008. Ainsi, l'impact sur le taux de pauvreté n'a pu être mesuré. Le RSA paraît

---

(1) Indicateurs 1.1 à 7.1, 9.4 et 9.5, le renseignement de l'indicateur 7.2 est incomplet.

néanmoins faciliter le retour à l'emploi des allocataires de RMI (+ 3,6 % par rapport aux allocataires hors zone expérimentale et d'API (+ 2,4 %). Par ailleurs, les revenus d'activité des allocataires de RMI bénéficiant du RSA ne semblent pas inférieurs à ceux des allocataires hors zone test, ce qui laisse penser que le risque de concentration sur les emplois à temps partiel est infondé. En revanche, ce risque paraît plus important pour les allocataires d'API, dont les revenus d'activité sont près de 4 % inférieures dans les zones expérimentales.

Le taux de pérennisation des contrats uniques d'insertion n'a pu être mesuré en raison du démarrage tardif du dispositif en 2008. L'évaluation des projets financés par le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale est impossible pour les mêmes raisons.

Le Rapporteur spécial rappelle toutefois que l'évaluation de la performance se situe au cœur de la démarche du programme 304. D'une part, la mise en œuvre du revenu de solidarité active a été précédée d'une expérimentation visant à évaluer ses effets et sera suivie de la remise de plusieurs rapports au Parlement concernant son exécution. D'autre part, l'action 2 du programme, qui finance des expérimentations en matière sociale, s'accompagne, du fait de la nature de sa mission, d'évaluations régulières des projets financés.

**Tant sur l'exécution, où la fongibilité asymétrique a été utilisée à bon escient en 2008, que sur l'évaluation systématique de la performance, la direction interministérielle à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), en charge du programme jusqu'au 31 décembre 2008, a prouvé qu'elle a pleinement intégré la culture portée par la LOLF.**

#### C.– PROGRAMME 106 : LA DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION

La performance du programme 106 apparaît correcte dans l'ensemble. On distingue notamment deux sujets de satisfaction, relatifs aux objectifs de soutien à la fonction parentale et de protection de l'enfance et des personnes âgées ou handicapées, et un motif d'inquiétude, concernant l'Agence française de l'adoption.

- Le développement d'actions de soutien à la fonction parentale se poursuit de manière satisfaisante, 91 % des départements en disposant d'au moins deux pour 10 000 jeunes. La performance est en progrès constant depuis 2006 et en nette augmentation par rapport à 2007 – 74 % – et à la cible pour 2008 – soit 80 %.

Par ailleurs, **les actions de protection de l'enfance et des personnes en établissements sociaux et médico-sociaux voient leur évaluation s'améliorer.** D'une part, la performance du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger, mesurée par sa capacité à repérer les appels nécessitant une décision de protection de l'enfance, est en progrès constant depuis 2006. La part

des comptes rendus transmis aux conseils généraux et débouchant sur une décision de protection de l'enfance est passée de 50 % en 2006 à 86,4 % en 2008, à un niveau supérieur à la cible de 75 % <sup>(1)</sup>. Les résultats partiels disponibles laissent toutefois craindre une dégradation dans le prochain rapport annuel de performances pour 2009. D'autre part, même s'il reste relativement bas, le taux d'établissements sociaux et médico-sociaux ayant fait l'objet d'un contrôle dans les deux mois suivant un signalement de maltraitance est en progression depuis 2006, à 20,8 % en 2008, un niveau supérieur de plus de cinq points à celui de 2007 et proche de la cible de 21 %. La cible de 30 % en 2010 paraît à portée.

• **La performance de l'Agence française de l'adoption paraît, en revanche, préoccupante.** Une part moins importante des familles adoptantes est passée par elle en 2008 – 17,8 %, contre 19 % en 2007, loin de la cible de 40 %. Il est impératif que le futur projet de loi relatif à l'adoption prévoie des mesures propres à améliorer sa performance. À titre d'exemple, l'AFA doit pouvoir être dotée de la capacité juridique à mener des actions de coopération avec des acteurs locaux de l'adoption, car de telles opérations sont souvent une contrepartie demandée par les pays concernés. Une meilleure coordination avec le ministère des Affaires étrangères et les organismes agréés pour l'adoption doit également être recherchée <sup>(2)</sup>.

• Les indicateurs d'efficacité socio-économique, ou « de contexte », reflètent la dégradation de la conjoncture au cours de l'année 2008. Une part moins importante de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) dispose d'une aide au retour à l'emploi – 9 %, contre 11,2 % en 2007 – et d'une sortie des minima sociaux – 26,6 % contre 34 % en 2007, ce qui est toutefois en ligne avec la prévision. Par ailleurs, le taux de sortie des mesures de tutelle et curatelle d'État par rapport au stock stagne, à 9 % contre 9,7 % en 2007. Il devrait progresser dans les prochaines années avec la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant le dispositif.

#### D.– PROGRAMME 157 : LA DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

La stabilisation des dispositifs et le renseignement plutôt satisfaisant des indicateurs permettent d'appréhender, pour la première fois, la performance du programme 157. Il demeure toutefois certaines lacunes, notamment par rapport aux autres programmes de la mission, dont les indicateurs de performance sont souvent mieux renseignés. Deux éléments principaux sont à retenir.

• D'une part, **la qualité des services des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), mesurée par les indicateurs de l'objectif 1, semble s'être dégradée.** Le délai moyen de traitement des dossiers ressort à

---

(1) Les chiffres de l'année N (par exemple, 2008) correspondent aux résultats de l'année N-1 (par exemple, 2007).

(2) Pour plus d'informations sur les difficultés de l'AFA, se référer au rapport n° 236 (2008-2009) des Sénateurs Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc, Une seconde chance pour l'AFA.

4,2 mois, soit un niveau supérieur tant à la cible fixée pour 2008 – 4 mois – qu’à la réalisation de 2007 – 3,7 mois. Par ailleurs, 36,1 % des décisions prises par les MDPH ont été réformées par les tribunaux. Même si la cible – 45 % – est dépassée, ce niveau reste élevé et en nette augmentation par rapport à 2007 – 28 %.

Les systèmes d’information des MDPH ne sont pas encore pleinement opérationnels, ce qui explique l’absence de renseignement de l’indicateur 1.2 ainsi que le renseignement sur un nombre limité de MDPH des autres indicateurs. L’achèvement de leur structure informatique doit constituer une priorité, d’autant qu’il constitue la condition de l’exercice d’un contrôle efficace du responsable de programme sur ces opérateurs.

● D’autre part, **la montée en charge du « 39-77 »<sup>(1)</sup> est apparue laborieuse**, avec un taux de réponse aux appels de 62 % sur l’ensemble de l’année, contre un taux de 74 % pour ses prédécesseurs en 2007. De manière générale, le 39-77 n’a pas su gérer la hausse du nombre d’appels, notamment au moment des campagnes de communication lancées en juin et octobre. L’amélioration de sa performance en fin d’année, avec un pic de 71 % en décembre, laisse toutefois penser que le service aura les moyens d’atteindre la cible, élevée, de 85 % fixée pour 2009.

● Les autres indicateurs sont difficilement interprétables, soit du fait de leur nature d’indicateurs de contexte dont l’évolution dépend de facteurs exogènes échappant au responsable de programme (indicateurs 2.1 et 3.1) et, soit du fait de leur renseignement incomplet ou d’un changement de périmètre (indicateurs 2.2, 4.1 et 5.1).

#### E.– PROGRAMME 137 : EN ATTENDANT LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE...

Les indicateurs du programme 137 ne sauraient être considérés comme les seuls éléments permettant d’évaluer l’efficacité de l’action de l’ensemble de l’administration dans ce domaine. **Le futur document de politique transversale, adopté en loi de finances pour 2009 à l’initiative du Rapporteur spécial, permettra une telle évaluation de cette politique interministérielle par excellence.**

Du fait de la faiblesse de ses moyens, l’évaluation de la performance du service des droits des femmes et de l’égalité (SDFE) présente des limites importantes.

Ainsi, il est difficile de considérer le SDFE comme responsable des évolutions de la part des jeunes filles dans les formations scientifiques et technologiques, de l’objectif 2. Des progrès sont, au demeurant, constatés en 2008.

---

(1) Nouveau numéro national unique pour l’accueil téléphonique, le suivi et le traitement des situations de maltraitance envers les personnes âgées.

Le nombre de filles candidates au prix de la vocation scientifique et technique des filles, qui peut, en revanche, être mis sur le compte du service, est haussé, à 2 465, contre 2 263 en 2008.

De même, les leviers d'action à disposition du SDFE pour promouvoir la promotion des femmes en entreprise, *via* notamment les contrats d'égalité professionnelle et les contrats pour la mixité des emplois, sont limités à des campagnes de sensibilisation auprès des organisations patronales et syndicales. La part des accords collectifs incluant une clause visant à la réduction des inégalités hommes-femmes est en hausse, à 5 %, inférieure à la cible ambitieuse de 6 %. Même si le nombre de contrats pour la mixité des emplois est en hausse, à 80 contre 70, l'indicateur 3.1 est en baisse car il est dorénavant rapporté à un plus grand nombre de secteurs économiques.

Le SDFE paraît ne disposer de leviers d'action, indirects au demeurant, seulement sur les indicateurs de l'objectif 3, relatif à la qualité de service et au coût d'opérateurs. Le taux de réponse de la plate-forme téléphonique de la fédération nationale solidarité femmes est en diminution, à 23 % contre 26 %. Un afflux d'appels (+ 21 %) a été constaté en 2008, en raison du numéro unique 3919 et d'une campagne de communication relative aux violences conjugales. Ce taux reste trop faible et doit impérativement être amélioré. La FNSF a toutefois réussi à maintenir un taux de réponse relativement stable alors qu'elle a dû faire face à une forte hausse de l'activité. Le taux de réponse de la plate-forme téléphonique du collectif féministe contre le viol augmente légèrement, à 43 % contre 35 % en 2008. Ce rythme d'augmentation reste insuffisant pour atteindre la cible de 60 % en 2010. Enfin, les coûts des CIDFF les moins bien gérés diminuent légèrement mais la performance reste inférieure aux attentes.

#### F.- PROGRAMME 183 : UNE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE AUX USAGERS

Le principal élément à retenir de la performance du programme 183 est la dégradation de la qualité du service offert aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc), de l'aide médicale d'État (AME) et aux personnes déposant une demande auprès du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

D'une part, l'indice de satisfaction des bénéficiaires de CMUc chute à 7,1, contre 7,6 en 2007 et une cible de 8.

D'autre part, le délai moyen d'instruction des dossiers d'AME est en net retrait, à 27 jours, contre 21 jours en 2007. Le taux de contrôle, en revanche, est en hausse, à 7 %, contre 6,5 % en 2007.

Enfin, et surtout, **le FIVA n'a pas atteint ses objectifs en 2008 et a vu la qualité du service offert aux usagers en nette dégradation.** Seuls 40 % des dossiers concernant des pathologies malignes ont obtenu une proposition

d'indemnisation dans les quatre mois, en dégradation de 10 points par rapport à 2007 et loin de la cible de 90 %. Les résultats sont également médiocres pour les indemnisations proposées dans un délai d'un mois, à 10 % contre 40 % en 2007 pour les pathologies malignes et 2 % contre 12 % en 2007 pour les pathologies bénignes. Il est vrai que le nombre de demandes a fortement augmenté en 2008, de 33 %. Toutefois, ces dysfonctionnements ont justifié la conduite d'une enquête conjointe IGF-IGAS et à la mise en place d'une cellule d'urgence en 2009 visant à améliorer sa performance.

Le dispositif de l'article 88 de la loi de finances initiale pour 2006 (exonération d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle pour les organismes mettant en place au moins deux mécanismes de solidarité, dont l'un consiste à participer au dispositif CMUc) a permis une forte hausse de la part des organismes complémentaires participant au dispositif CMUc, de 25 % en 2007 à 64 % en 2008, pour une cible de 50 %. Ce sont les mutuelles qui en prennent la plus grande part, tant en proportion qu'en chiffre d'affaires.

#### G.- PROGRAMME 124 : UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT À SALUER

**La performance du programme 124 se distingue par un élément majeur, la forte réduction des dépenses de fonctionnement et la maîtrise plutôt correcte des dépenses d'exploitation et d'entretien de l'immobilier <sup>(1)</sup>.**

Les dépenses de fonctionnement ont continué leur chute, à 81 en administration centrale et 83 dans les services déconcentrés (pour une base 100 en 2006). Elles ont donc baissé de près de 20 % entre 2006 et 2008. Cette performance est remarquable et doit être saluée. L'ensemble des postes de consommation est concerné. Ces résultats ont été obtenus du fait notamment de la responsabilisation des gestionnaires qui ont la charge d'une enveloppe de crédits fixe.

Ces réductions de coûts ont permis de financer des hausses de dépenses liées à l'immobilier dans les services déconcentrés. Les coûts d'exploitation et d'entretien y ont en effet augmenté de 8 points, à 112, contre une cible de 100, en raison notamment de déménagements vers le domaine locatif privé fin 2007 (en Dordogne, Hautes-Alpes et Corse). La dynamique des loyers, hors loyers budgétaires (+8 %), constitue la plus importante hausse parmi les postes de dépenses. Ces mêmes dépenses apparaissent, en revanche, contenues au niveau central, à un niveau de 98,8, en hausse de 4 points par rapport à 2007 mais conforme à l'objectif.

---

(1) Le périmètre de ces dépenses est celui du programme 124, qui recouvre la plupart des directions d'administrations centrales des ministères de santé et de la solidarité ainsi que les directions régionales et départementales de l'action sanitaires et sociale. Pour permettre la constitution d'un indicateur « robuste » permettant la comparaison entre services centraux et déconcentrés, le champ des dépenses prises en compte est plus restreint que ceux de la justification au premier euro et de la comptabilité analytique.

Le Rapporteur spécial tire trois conclusions de l'analyse du RAP :

– l'exécution se traduit, comme les années précédentes, par l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative visant à compenser les sous-budgétisations en loi de finances initiale sur les programmes finançant des prestations à caractère obligatoire – AAH, API, AME... Un effort a toutefois été réalisé, en 2008, pour couvrir la quasi-totalité des besoins de l'exercice et, ainsi, éviter la formation de dettes d'ampleur ;

– l'analyse de la performance permet de dégager deux pistes d'amélioration de l'action de l'administration. D'une part, certains opérateurs - AFA, MDPH, FIVA... – présentent des lacunes conduisant à une dégradation du service aux usagers. D'autre part, certains services ont des difficultés à faire face à la montée en charge de nouveaux dispositifs – FIVA pour les indemnisations des victimes de l'amiante, mise en œuvre de la loi du 23 février 2005 sur les rapatriés et les harkis, plates-formes téléphoniques 3919 et 3977...

– la maîtrise des coûts de personnel et de fonctionnement au sein du programme 124 est remarquable. Initiée depuis plusieurs années, la réduction des coûts a permis d'économiser près de 30 millions d'euros par rapport à la prévision.

\*

\* \*



***SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE***

**Commentaire de M. Henri NAYROU, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES : UN RAP TOUJOURS À AMÉLIORER .....	424
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008, SENSIBLEMENT CONFORME À CELLE DE 2007 .....	425
III.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE .....	427
A.– LE PROGRAMME <i>SPORT</i> : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS PERFECTIBLE.....	427
1.– Un degré de maîtrise disparate .....	427
2.– Les opérateurs du programme .....	429
B.– LE PROGRAMME <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i> : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE .....	430
C.– LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA         JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE</i> : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER.....	431
D.– UNE REGRETTABLE ABSENCE DE LIEN ENTRE LA PARTIE PERFORMANCE, LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO ET L'ANALYSE DES COÛTS .....	431

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* comprend deux programmes opérationnels, concernant respectivement la politique du *Sport* et celle de la *Jeunesse et de la vie associative*, et un programme *Conduite et pilotage*, regroupant, outre les crédits afférents au fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés, l'ensemble des crédits de personnel.

Elle reste l'une des plus petites du budget de l'État avec 0,22 % des dépenses du budget général.

En 2008, le secrétariat d'État a connu une forte instabilité de son organisation, qui a pesé sur la gestion : dans son périmètre même, rattachement puis détachement début 2009 du périmètre ministériel des missions *Jeunesse et vie associative* ; dans son architecture interne, scission de la *direction de la vie associative, de l'emploi et des formations*, dont les attributions ont été réparties entre les deux autres directions opérationnelles du ministère ; enfin, dans les prérogatives de chaque direction, le pilotage des opérateurs a été transféré aux directions opérationnelles.

D'autres évolutions structurelles importantes ont été engagées dans le courant de l'année 2008 : la fusion de la direction des Ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) avec la direction de l'Administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) du ministère de la santé ; la redéfinition des missions des centres d'éducation populaire et de sports (CREPS) ; la suppression d'une partie de ces établissements.

Ces changements n'ont quasiment pas eu d'effets sur la gestion de l'exercice 2008.

## I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES : UN RAP TOUJOURS À AMÉLIORER

**Préconisation n° 1 du Rapporteur spécial : consacrer une attention plus soutenue :**

– à la rédaction du bilan stratégique de chaque programme qui ne sont que les résumés des développements qui concluent, pour chaque objectif, l'analyse des indicateurs ;

– aux tableaux de dépenses fiscales toujours incomplets ;

– à la contribution des opérateurs aux objectifs de chaque programme dans le cadre d'une véritable démarche de performance ;

– à l'amélioration de la fiabilité des systèmes de collecte des données nécessaires à la mesure de la performance.

Ces tâtonnements et les commentaires produits apportent moins d'informations qu'ils ne suscitent de questions sur les incidences des écarts constatés, sur le dispositif de performance des programmes et sur les conditions de leur mise en œuvre.

Le maintien des crédits de personnels qui représentent comme les années précédentes un peu plus de la moitié des crédits de la mission, dans le seul programme 210 *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, limite la capacité des responsables des programmes opérationnels à piloter les effectifs participant à leurs actions, d'autant qu'il n'a pas été accompagné d'un véritable renforcement du dialogue interne sur les questions de ressources humaines. Les programmes de la mission n'ont d'ailleurs eu que très peu recours aux opérations de fongibilité et pas du tout à la fongibilité asymétrique.

En 2008, les responsables de programmes opérationnels ont vu leur périmètre d'action élargi par le rattachement à leurs directions de la tutelle des opérateurs. Ils n'ont toutefois toujours pas compétence sur les crédits de personnel et se limitent, en grande partie, à gérer des crédits d'intervention.

**Préconisation n° 2 : si ce choix d'architecture budgétaire est maintenu, mettre en place un véritable dialogue structuré entre les responsables de programmes opérationnels sur le nouveau périmètre santé-sports.**

## **II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008, SENSIBLEMENT CONFORME À CELLE DE 2007**

La mission a connu en 2008 une très légère baisse de ses crédits par rapport à l'an dernier, avec 763,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement (au lieu de 764,07) et 784 millions d'euros de crédits de paiement (au lieu de 784,96) votés en loi de finances initiale.

Le taux d'exécution de la mission s'élève globalement à 95,17 % des crédits ouverts en autorisations d'engagement et 99,14 % des crédits ouverts en crédits de paiement, soit un taux équivalent à celui de 2007 en AE et supérieur pour les CP.

L'exécution 2008 fait apparaître un solde de 37,92 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,89 millions d'euros en crédits de paiement hors fonds de concours. En autorisations d'engagement, la majeure partie du reliquat porte sur le programme *Sport* (31,65 millions d'euros). Le solde en crédits de paiement porte essentiellement sur le programme *Conduite et pilotage* (3,79 millions d'euros) et le programme *Sport* (3,74 millions d'euros).

**Les dépenses fiscales** associées à la mission concernent essentiellement des dispositifs rattachés au programme *Jeunesse et vie associative*. Évaluées dans le PLF 2008 à 1 282 millions d'euros – en augmentation de plus de 15 % –, elles **sont dix fois supérieures aux crédits ouverts de ce programme**.

L'exécution budgétaire est très proche de celle de 2007 malgré des changements intervenus au niveau des programmes :

– la réintégration du loyer d'administration centrale (14,8 millions d'euros) dans le programme *Conduite et pilotage* ;

– le transfert des crédits afférents au droit à l'image des sportifs professionnels, 32 millions d'euros (doublement par rapport à 2007) du programme *Conduite et pilotage* vers le programme *Sport*.

Pour autant, la part respective de chaque programme au sein de la mission a peu évolué avec une prédominance des crédits affectés au sport.

La dette ACOSS et les crédits consacrés à l'INSEP représentent près de 59 millions d'euros, soit 30 % (respectivement 16 et 14 %) des dépenses du programme *Sport*. Au sein de ce programme, la part consacrée au sport de masse est en diminution (16 %), alors que celle consacrée au sport de haut niveau (67 %) est en augmentation par rapport à 2007.

Le nombre d'ETPT consommé a été de 6 828 alors que le plafond avait été fixé en LFI à 7 044. L'exécution se solde donc par un reliquat d'ETPT et de dépenses important dont une des explications réside certainement dans l'effet combiné de départs plus importants que prévu et de recrutements limités. La structure des effectifs n'a pas changé et se caractérise par une prédominance des personnels techniques et pédagogiques et aussi par une part majoritaire des personnels du programme *Sport*, part qui évoluera à la hausse en 2009 compte tenu du transfert des personnels des CREPS de l'action 3 vers l'action 1 du programme *Conduite et pilotage*.

Les risques de dérive budgétaire relevés en 2007 demeurent :

– **la gestion des crédits de personnel** qui s'est avérée particulièrement difficile et contrainte avec des solutions ponctuelles trouvées en cours d'exercice comme la nomination de lauréats de concours au cours du dernier trimestre, la diminution des vacances et des recrutements saisonniers, etc. ;

– **la dette auprès de l'ACOSS** qui représente un enjeu budgétaire beaucoup plus important à long terme, la charge annuelle avoisinant 26 millions d'euros. Cela représente un montant important des crédits de la mission et plus particulièrement du programme *Sport* dont les capacités d'action sont de fait réduites, et sur lequel le ministère n'a aucun levier d'action ;

– le **partenariat public privé** dans le cadre du projet de refondation de l'INSEP, dont les perspectives budgétaires et notamment les économies attendues sur le budget de l'INSEP sont encore aujourd'hui difficiles à appréhender ;

– la **gestion des opérations d'investissement** qui dérivent dans le temps avec des services centraux qui ont peu la maîtrise de la gestion au niveau local. Le resserrement du réseau des CREPS amorcé en 2009 devrait permettre de clarifier le niveau réel de ces investissements.

### III.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE

Le libellé et le contenu des actions et des objectifs du PAP de la mission connaissent une certaine stabilité. En parallèle, des progrès sont constatés dans le RAP 2008 sur le renseignement des indicateurs. Toutefois, la précision des données remontées par les services déconcentrés reste très variable. En dehors du programme *Sport*, le ministère n'a pas élaboré de méthodologie de mesure de la performance partagée entre les services centraux et déconcentrés, le développement du contrôle de gestion étant encore récent.

Au sein du programme *Jeunesse et vie associative*, l'administration centrale dispose d'outils pour mener à bien une démarche d'évaluation des dépenses d'intervention, avec la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs avec une centaine d'organismes. Une telle approche reste en revanche encore en projet pour les dépenses des services déconcentrés qui attribuent des subventions sur un rythme annuel.

#### A.– LE PROGRAMME *SPORT* : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS PERFECTIBLE

##### 1.– Un degré de maîtrise disparate

Dans le domaine du *Sport*, les objectifs et les indicateurs sont fondés sur des éléments quantifiables, mais cela ne compense pas certaines insuffisances.

– l'indicateur 1.1 qui mesure le nombre de licences délivrées par les fédérations, indique un plafonnement de sa progression. Or le développement de la pratique sportive ne se fait pas que dans les clubs et elle a sans doute tendance dans la période actuelle, à se faire de plus en plus en dehors des clubs, en famille, en individuel ou dans des structures commerciales. Rien n'est dit à ce sujet, alors que ce pourrait être l'une des raisons du plafonnement.

**Préconisation n° 3 : présenter dans le PAP des informations sur l'accroissement de la pratique sportive hors clubs.**

– l'indicateur 1.2 qui mesure l'évolution du coût public du licencié sportif sur la base du ratio « *montant des subventions pour le sport de masse, CNDS inclus / nombre de licenciés* » diminue. Cela est présenté comme « *une amélioration de l'efficacité globale de la politique de développement du sport de masse* ». On pourrait aussi le lire comme un indice du désengagement de l'État.

– l'indicateur 2.2 qui mesure le taux d'autofinancement des fédérations sportives affiche un résultat dégradé. L'année 2008 étant une année olympique, le ministère a proportionnellement aux années antérieures, augmenté son aide à certaines fédérations « *ce qui a conduit à une détérioration conjoncturelle de l'indicateur* ». Cette détérioration conjoncturelle risque fort de se répéter tous les quatre ans, voire tous les deux ans, ce qui montre le faible intérêt de cet indicateur et son rapport insuffisant avec l'objectif qui est de *Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives*.

– l'objectif n° 4, *Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial* est assorti d'un seul indicateur apprécié de trois manières : selon les résultats aux jeux olympiques, selon ceux d'un panel de 5 disciplines les plus médiatisées au monde, et selon un panel de 25 fédérations. La deuxième manière a été abandonnée, le constat étant fait que cette mesure n'avait pas grand sens. Le résultat de la troisième n'est toujours pas fiable, seules les données de 17 fédérations (sur 25) étant prises en compte. Pour l'appréciation des résultats aux jeux olympiques, la France aurait gagné un rang (5<sup>ème</sup> au lieu de 6<sup>ème</sup>), ce renseignement n'étant actualisé que tous les deux ans.

**Préconisation n° 4 : le Rapporteur spécial souhaiterait une analyse plus précise et développée de cette action qui représente 64 % des crédits du programme (hors rémunération des personnels).**

– L'objectif n° 7 *Optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations* est mesuré par un seul indicateur dont les mauvais résultats montrent un effet pervers lié à la fixation d'un montant de subvention plancher. Cet objectif est en quelque sorte une négation de l'effet de levier et semble avoir été conçu principalement pour une économie de frais de gestion. De plus, il n'est pas cohérent avec l'objectif de développement du sport pour tous, et avec la politique en matière de subvention du programme *Jeunesse et vie associative*.

**Préconisation n° 5 : le Rapporteur spécial souhaiterait que les articulations entre choix des indicateurs, résultats, atteinte de l'objectif et définition d'une politique publique soient renforcées, les indicateurs actuels venant trop souvent mesurer autre chose que l'atteinte aux buts fixés.**

Comme l'an dernier, compte tenu de la part importante que représentent les dépenses d'intervention dans le budget du programme *Sport* (53 % des autorisations d'engagements, 78 % des crédits de paiement), et notamment les subventions aux fédérations sportives, on ne peut que regretter l'absence d'indicateur de performance mesurant l'utilité et l'efficacité de ces dépenses.

**Préconisation n° 6 : ajouter un ou plusieurs indicateurs mesurant l'utilité et l'efficacité des dépenses d'intervention.**

## 2.– Les opérateurs du programme

Le recours systématique et abusif à des effets d'affichage trompeurs concernant **le rôle du Centre national de développement du sport (CNDS)** dans la mise en œuvre du programme *Sport masque la remise en cause durable du rôle joué par l'État*.

En agrégeant, selon une pratique devenue systématique, les moyens et la contribution à la performance du CNDS aux crédits et indicateurs du programme *Sport*, le responsable de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* entend masquer en fait une diminution des capacités d'intervention du ministère, comme l'illustre le glissement d'une partie de plus en plus importante des financements pris en charge par le CNDS. Ce choix doit être motivé et assumé dans les RAP.

**Préconisation n° 7 : Isoler et mettre en évidence avec sincérité, par l'intermédiaire de tableaux spécifiques, la contribution tant budgétaire qu'en termes de performance du CNDS. Cette contribution semble très importante ; il est impératif de la mesurer.**

Est-ce à dire que le CNDS deviendra à moyen terme l'outil exclusif de la mise en œuvre du programme *Sport* ?

**Préconisation n° 8 : Rendre public dans le RAP les grandes lignes du contrat de performance passé par le ministère avec l'établissement, ou à tout le moins la partie évaluative.**

Et au final, que faut-il craindre pour l'avenir du CNDS de l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux en ligne et des paris sportifs ? Comment doit être pensée la délégation de service public confiée au mouvement sportif dans cette perspective de désengagement financier de l'État *stricto sensu* ?

Ce débat sur la place de l'intervention privée dans le modèle sportif français n'est pas sans lien avec **le financement de la rénovation de l'INSEP**. En 2008, l'INSEP a mobilisé près de 14 % des crédits du programme *Sport* et le coût global du projet de refondation estimé à 61 millions d'euros.

Les données transmises dans le rapport annuel de performances pour 2008 rendent difficile l'analyse de l'ensemble des sommes consacrées à la poursuite de la rénovation. Le choix d'un partenariat public privé (PPP) n'est pas davantage motivé et justifié que l'an dernier, aucun élément concret n'étant apporté sur ce point. Dans cette situation, le Rapporteur spécial est évidemment inquiet des futures modalités de financement et de fonctionnement de l'Institut.

**Préconisation n° 9 : l'achèvement des travaux étant prévu en 2010, apporter dans le PAP pour 2010, un bilan précis du coût des chantiers tant pour la partie « nord » confiée au privé, que pour la partie « sud » purement publique, justifiant ainsi la conclusion d'un PPP pour la rénovation de l'établissement.**

## B.— LE PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE

L'observation faite par le Rapporteur spécial l'année dernière s'impose à l'identique : les limites internes aux actions en faveur de la *Jeunesse* (2 et 4), d'une part, et à celles relatives à la *Vie associative* (1, 3, 5), d'autre part, ne sont pas aisées à déterminer. Compte tenu de la disproportion manifeste de moyens entre les deux actions relatives à la *Jeunesse* et de la proximité de leur objet, leur fusion suggérée l'an dernier, s'est imposée dans le PAP 2009.

Les actions afférentes à la *Jeunesse* et à la *Vie associative* ne sont pas évaluées correctement à cause d'indicateurs souvent peu pertinents pour valoriser l'action propre du ministère dans un domaine largement interministériel :

— l'indicateur 1.1 relatif à « *la qualité du service rendu* » donne de meilleurs résultats, mais une inflexion est d'ores et déjà annoncée en lien avec la réforme des services déconcentrés ;

— l'indicateur 2.2 donne « *le rapport du coût de fonctionnement des offices, l'office franco-qubécois pour la jeunesse (l'OFAJ) et l'office franco-allemand pour la jeunesse (l'OFQJ), au nombre de jeunes échangés* ». L'OFQJ pâtit des fortes augmentations des prix du pétrole et des coûts de transport aérien. L'indicateur est donc en baisse, mais aucun élément n'est donné sur le nombre des échanges, sur la qualité des échanges, ni *a fortiori*, sur l'intérêt de ces politiques ;

— l'objectif 3, « *soutenir les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets éducatifs locaux* » est mesuré par un seul indicateur dont le résultat est analysé de manière on ne peut plus concise, nous apprenant en quelques mots qu'il atteint l'objectif ;

— l'objectif 4, « *rechercher l'optimisation des postes FONJEP* » voit ses résultats analysés de manière tout aussi succincte, alors que les deux indicateurs rattachés sont complexes et que la base de calcul du premier a été modifiée avec des attributions au niveau régional ;

— l'indicateur 5.2 relatif « *au nombre d'injonctions rapporté au nombre de contrôles* » dans les établissements accueillant des mineurs à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs est sans résultat en 2008. Il est expliqué que « *les injonctions ne sont pas révélatrices de l'activité des services et ne permettent pas d'en mesurer l'efficacité* » ;

— l'indicateur 6.1 relatif à « *la proportion de diplômés qui occupe un emploi en rapport avec la qualification obtenue* » affiche un meilleur résultat, mais non significatif à cause de problèmes méthodologiques.

Certes, il est difficile de mesurer la qualité du service rendu sur des périodes courtes et dans des secteurs où les intervenants sont nombreux, mais cela ne doit pas dispenser de mesurer l'efficacité des actions subventionnées. Le

dispositif actuel de performance, après de nombreux ajustements l'année dernière et encore cette année, évalue l'impact de seulement 58 % des crédits de ce programme.

Le Rapporteur spécial continue de s'interroger sur la pertinence de l'affichage d'une compétence *Jeunesse* au sein du Gouvernement au regard de la faiblesse de la stratégie et des moyens fixés ; la compétence *Vie associative* ayant déjà été sensiblement diminuée en 2007 et 2008. La nomination d'un Haut commissaire chargé de la jeunesse en janvier 2009, paradoxalement désigné responsable de ce programme dans le RAP 2008, ne lève malheureusement pas cette interrogation.

#### C.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER

Les remarques relatives à la nécessité de mettre au point des indicateurs de performance pertinents et fiables valent également ici :

– l'indicateur 1.1 qui concerne le nombre d'entretiens individuels de carrière réalisé, est contrairement à ce qui est affirmé, un indicateur d'activités, sans effet dans le cadre des réformes en cours ;

– l'indicateur 1.3 qui donne le ratio gérant/géré, ne prend pas en compte les 2 800 personnels (sur 7 000 ETPT au total) gérés en commun avec le ministère de l'Éducation nationale. Cet indicateur de simple gestion, qui exclut 40 % des ETPT, couvre pourtant à lui seul 63 % des crédits du programme ;

– les indicateurs 3.4 et 3.5 relatifs au taux et au coût complet d'occupation des locaux par agent sont difficiles à renseigner et à interpréter, d'autant que le simple calcul arithmétique avec des effectifs à la baisse et des loyers constants ou en hausse, conduit inexorablement à des résultats dégradés.

**Préconisation n° 10 : veiller à ce que les indicateurs soient soigneusement renseignés afin d'évaluer réellement la performance ainsi que le rôle de prestataire de service auprès des programmes opérationnels.**

#### D.- UNE REGRETTABLE ABSENCE DE LIEN ENTRE LA PARTIE PERFORMANCE, LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO ET L'ANALYSE DES COÛTS

La nature de la dépense au sein du ministère n'est en grande partie pas compatible avec une réelle justification au premier euro (JPE). Les montants des crédits d'intervention représentent en effet une part substantielle des dépenses des programmes opérationnels (71,5 % des crédits ouverts en LFI 2008 pour le programme *Sport* et 92,4 % pour le programme *Jeunesse et vie associative*). Or, ces subventions sont négociées avec les bénéficiaires, puis décidées et allouées en

cours de l'exercice budgétaire. De plus, la JPE n'a pas constitué un outil de pilotage des programmes ni, à cet effet, nourri le dialogue et le contrôle de gestion pour toutes les questions de ressources humaines.

**Préconisation n° 11 : conférer à la justification au premier euro le caractère opérationnel d'un outil de pilotage des programmes et d'une base du dialogue de gestion.**

Une bonne appréhension de l'allocation des moyens aux objectifs suppose que soit préalablement mise en place une véritable comptabilité d'analyse des coûts que l'architecture de la mission ne permet pas.

**Préconisation n° 12 : mettre en place d'urgence une comptabilité d'analyse des coûts.**

En conclusion, le Rapporteur spécial veut souligner à nouveau la faible prise en compte des préconisations formulées par la représentation nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, qui explique une nouvelle fois, les lacunes et le caractère inachevé du RAP 2008.

\*

\* \*

***TRAVAIL ET EMPLOI :***  
***ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES,***  
***SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES***

**Commentaire de M. Gaétan GORCE, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– LES IMPERFECTIONS DE SA PRÉSENTATION ET DE SON CONTENU PÉNALISENT LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES .....	434
A.– UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI MANQUE DE LISIBILITÉ .....	435
B.– UNE DÉPENSE FISCALE MAL CERNÉE .....	436
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉNOTE UNE SURCONSOMMATION CHRONIQUE .....	436
A.– LA SOUS-BUDGÉTISATION DES MESURES D'ÂGE .....	437
B.– LA MOBILISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE NE SE TRADUIT PAS DANS LES CRÉDITS CONSOMMÉS. ....	439
C.– LA SURCONSOMMATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AIDES SECTORIELLES .....	440
III.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE .....	441
A.– LES LIMITES DES INDICATEURS INTERROGENT LEURS RÉSULTATS .....	442
1.– La nécessité de stabiliser les indicateurs de performance .....	442
2.– Des indicateurs de performance toujours perfectibles .....	443
B.– DES RÉSULTATS EN PROGRÈS .....	443

La crise économique sans précédent qui frappe notre pays depuis l'automne 2008 et l'aggravation concomitante du chômage pèsent très directement sur les dispositifs d'*Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.

Le retournement de la situation de l'emploi ne s'est pas traduit par une mobilisation accrue des crédits de la mission *Travail et emploi* sur l'exercice 2008. Avec une exécution atteignant **5,348 milliards d'euros** sur un total de 12,8 milliards d'euros pour la mission, le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* affiche une hausse limitée à 3,96 % des crédits par rapport à 2007. Celle-ci dissimule cependant quelques surprises, comme le repli des sommes consacrées à la prévention du licenciement et au reclassement des salariées (-23,3 % sur un an pour l'action n°01), au moment précis où la crise frappait notre pays.

Le constat à cet égard est sans appel : **les politiques de l'emploi ne paraissent plus adaptées à la situation nouvelle du marché du travail**. C'est pourquoi il paraît urgent au Rapporteur spécial de consentir un effort supplémentaire en faveur d'une politique de l'emploi audacieuse à même de contenir la flambée du chômage.

Le choix d'un thème particulier pour l'examen de la mission *Travail et emploi* en commission élargie – la prévision budgétaire – constitue une occasion de se livrer à une analyse critique du rapport annuel de performances élaboré pour 2008. Qu'il soit auparavant permis au Rapporteur spécial de se féliciter de la qualité croissante des documents élaborés par les services et de saluer la grande disponibilité dont ont su faire preuve le responsable du programme et ses collaborateurs ; ces efforts démontrent assez les progrès de la démarche de performance.

## **I.- LES IMPERFECTIONS DE SA PRÉSENTATION ET DE SON CONTENU PÉNALISENT LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES**

Indubitablement, la qualité des rapports annuels de performances (RAP) de la mission *Travail et emploi* s'améliore chaque année, à la plus grande satisfaction du Rapporteur spécial et du Parlement.

Néanmoins, la cohérence du document d'une année sur l'autre est fortement affaiblie par les soubresauts qui agitent l'architecture de la mission. De surcroît, en dépit des propositions formulées l'an passé, le RAP ne comporte toujours que des informations très parcellaires s'agissant de la dépense fiscale, qui ne peuvent suffire à la complète information des parlementaires.

## A.– UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI MANQUE DE LISIBILITÉ

La structure de la mission *Travail et emploi* a été largement réaménagée au cours des trois dernières années. Composée de trois programmes en 2006 (n°102, 103 et 133), la mission a vu son format redéfini pour passer à deux programmes en 2008 : le programme n°133 *Développement de l'emploi* a ainsi été fusionné au programme n°103 désormais intitulé *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, tout en étant amputé de son objectif n°4 relatif à l'insertion par l'activité économique qui a été intégré au programme n°102 *Accès et retour vers l'emploi*.

Dans la maquette budgétaire 2008, la répartition des crédits consacrés à la politique de l'emploi a continué à manquer d'homogénéité et de lisibilité alors qu'elle aurait dû conduire à distinguer les aides destinées à mobiliser des entreprises pour créer des emplois et dispenser des formations, relevant en théorie du programme n°103, et celles destinées à encourager des personnes à chercher un emploi ou à suivre des formations sans accès immédiat à une entreprise qui ont davantage leur place dans le programme n°102. Le DGEFP, responsable unique des deux programmes, a fait savoir au Rapporteur spécial que son objectif était de fusionner ceux-ci en un seul programme pour 2010, conformément aux recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) <sup>(1)</sup>.

Ces changements ont induit une réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs du programme n° 103 ainsi fusionné. Certains dispositifs ont été regroupés au sein d'un même objectif et seuls les indicateurs les plus significatifs du point de vue des résultats de la politique de l'emploi ont été retenus.

D'autres modifications pourraient, en 2010, transformer la structure du programme et le nombre d'indicateurs : ainsi, le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 <sup>(2)</sup> relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a organisé le transfert du secteur des services à la personne et de la tutelle de l'Agence nationale des services à la personne à cette nouvelle direction qui relève d'un autre programme *Développement des entreprises et de l'emploi* au sein de la mission *Économie* ; il serait donc envisagé de supprimer l'indicateur correspondant dans la mission *Travail et emploi*.

La nouvelle maquette qui en résulterait **diminuerait encore la lisibilité** des politiques publiques de l'emploi et dégraderait les conditions de leur contrôle.

---

(1) *Rapport d'activité du CIAP pour 2008 : Cinquième cycle d'audits (septembre 2007- juillet 2008)*, p.29.

(2) *Publié au Journal officiel du 13 janvier 2009.*

## B.- UNE DÉPENSE FISCALE MAL CERNÉE

Les dispositifs correspondant à l'action n°3 consacrée au développement de l'emploi correspondent à des aides directes au secteur des hôtels –cafés – restaurants (HCR), à des dispositifs de soutien à la création et à la reprise d'entreprises ainsi qu'à des mesures liées au développement de nouvelles formes d'emploi. S'y rattachent également des crédits de compensation de diverses exonérations de cotisations sociales <sup>(1)</sup> et une importante dépense fiscale au profit des services à la personne, qui représentent ensemble trois fois le montant des crédits budgétaires de l'action.

Une première évaluation des dépenses fiscales avait été réalisée à l'occasion du rapport annuel de performances 2007 pour deux dépenses fiscales à fort enjeu. Ces chiffrages ont été reconduits dans le cadre du RAP 2008 :

– d'une part, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, la réduction d'impôt sur le revenu au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile par un particulier, définie à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts ;

– d'autre part, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, la fourniture des services à domicile, rendus aux personnes physiques par une association ou une entreprise agréée par l'État, qui ouvre droit, outre le bénéfice du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée prévu au i de l'article 279 du code général des impôts, également à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *sexdecies* du même code.

**Le Rapporteur spécial juge néanmoins insuffisants les indicateurs**, comme le taux de croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne (indicateur 5.2), **qui y sont consacrés eu égard aux sommes en jeu**. Il lui semble que cette évaluation, et la création d'indicateurs de performance pertinents, est essentielle afin d'éclairer le Parlement dans son choix entre dépense fiscale et dépense budgétaire.

## II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉNOTE UNE SURCONSOMMATION CHRONIQUE

Les crédits consommés sur le programme n° 103 atteignent 5 337 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 348 millions d'euros en crédits de paiement, dépassant de 0,46 % les crédits votés en loi de finances initiale. En 2007, la surconsommation constatée par le Rapporteur spécial atteignait 2,82 %.

---

(1) Liées :

- à l'embauche du 2ème au 50ème salarié dans les zones de revitalisations rurales (ZRR) ;
- aux organismes d'intérêt général en zones de revitalisation rurale ;
- aux gains et rémunérations des correspondants de presse ;
- à la zone franche Corse ;
- à l'obligation de nourriture dans le secteur des hôtels – cafés – restaurants (HCR) ;
- à l'abattement de 10 points dont bénéficient les particuliers – employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel ;
- aux entreprises ou organismes prestataires de services à la personne.

Ces dépassements ont justifié, cette année, l'ouverture de crédits par décrets d'avance, par arrêtés de report et par voie de fonds de concours, à concurrence de 146,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 146,3 millions d'euros en crédits de paiement.

**ÉCART ENTRE EXÉCUTION ET PRÉVISION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE  
L'EMPLOI**

*(en crédits de paiement)*

	Réalisation / LFI 2008	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 5 Dépenses d'investissement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2007
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	<b>-2,25%</b> <i>(+6,86%</i> <i>hors FDC)</i>	-0,22%		+6,90%	+18,28%
Accès des actifs à la qualification	<b>-0,64%</b>	-4,64%		-0,42%	+0,09%
Développement de l'emploi	<b>+4,42%</b>	+2,78%		+4,46%	<i>n.a.</i>
<b>Ensemble</b>	<b>+0,46%</b>	<b>-3,38%</b>		<b>+0,11%</b>	<b>+2,82%</b>

*Source : rapport annuel de performances*

**A.– LA SOUS-BUDGÉTISATION DES MESURES D'ÂGE**

Ces importantes ouvertures de crédit ont concerné, au premier chef, l'action 01 *Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi*, dont la surconsommation atteint 6,9 % hors fonds de concours et affectations de produits. Les crédits consommés sur l'action atteignent 549 millions d'euros en autorisations d'engagement et 557 millions d'euros en crédits de paiement. Le dépassement des montants inscrits en loi de finances initiale peut s'expliquer notamment, comme l'année précédente, par la faiblesse des dotations initialement prévues en faveur des mesures d'âge.

Ainsi, la dépense de l'État au titre des allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) et pour financer le stock des bénéficiaires des préretraites progressives s'est élevée, y compris les participations des tiers, à 284,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La sous-budgétisation, déjà constatée en 2007, est évidente : un montant de 224 millions d'euros avait été voté en loi de finances initiale alors que la consommation a atteint 249,26 millions d'euros de crédits budgétaires; En complément, la participation des entreprises par voie de fonds de concours, prévue initialement à 43,54 millions d'euros, n'a représenté finalement que 35,28 millions d'euros tandis que la participation de l'Unédic atteignait 22,44 millions d'euros au lieu des 35,83 millions d'euros prévus.

Symétriquement, la dépense consacrée au financement du stock de conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) s'est élevée à 144,06 millions d'euros quand les crédits votés en loi de finances initiale

étaient limités à 119,53 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Selon les informations du RAP, cet écart s'explique par le maintien d'un nombre de bénéficiaires plus élevés qu'initialement prévu (14 615 au lieu de 12 128) résultant à la fois d'un allongement de la durée de cotisation liée à la réforme des retraites et, surtout, d'une sous-estimation des entrées en 2008. Le Rapporteur spécial s'étonne que des dispositifs en extinction – comme les préretraites progressives ou les CATS – défient, chaque année, la prévision budgétaire et il est tenté d'y voir plutôt **la preuve d'une sous-budgétisation consciente** en loi de finances initiale et **d'une surconsommation organisée** au cours de l'exercice budgétaire.

**Proposition n° 1 :**

Justifier dans le PAP de la méthodologie utilisée pour déterminer les effectifs prévisionnels des dispositifs en extinction.

Illustrant le principe des vases communicants appliqué à la matière budgétaire, les autres dispositifs de l'action 01 enregistrent une sous-consommation des crédits.

Les mesures de développement de l'emploi et des ressources humaines étaient ainsi dotées de 66,48 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 66,73 millions d'euros en crédits de paiement mais leur coût final a atteint 55,76 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53,41 millions d'euros en crédits de paiement. Cet écart résulte à titre principal d'un repli de la contractualisation, du fait de retards dans la signature et la mise en œuvre des contrats de plan État-régions.

De même, les instruments d'accompagnement des restructurations ou d'anticipation de la conjoncture marquent le pas avec une exécution atteignant 57,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et 63,22 millions d'euros en crédits de paiement, en dépit d'une prévision de 91,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 100 millions d'euros en crédits de paiement. Pour expliquer cet écart, qui n'en finit pas d'étonner s'agissant d'un exercice budgétaire marqué par les premiers effets de la crise économique, l'administration met en avant principalement la sous-consommation de la dotation globale de restructuration (DGD) dont les différentes mesures sont destinées à éviter les licenciements (conventions de chômage partiel et actions de formation) et à favoriser les reclassements des salariés.

Le Rapporteur spécial n'est guère convaincu par les facteurs mis en avant, qu'il s'agisse de la volonté de limiter le recours au congés de conversion pour éviter les doublons avec les conventions de reclassement personnalisé (CRP) – sur lesquelles on observe d'ailleurs aucun report de la consommation de crédits – ou des effets de la rationalisation du régime de fonctionnement des cellules de reclassement.

Le même phénomène semble toucher la dépense sur les conventions de reclassement personnalisé, créées par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et sur les contrats de transition professionnelle (CTP) lancés à titre expérimental en 2006, qui s'élève à 11,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 15,2 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 14 millions d'euros et 22,5 millions d'euros en prévision. Cette dépense pourrait d'ailleurs avantageusement faire l'objet d'une ventilation entre les deux dispositifs, dans le RAP.

#### B.– LA MOBILISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE NE SE TRADUIT PAS DANS LES CRÉDITS CONSOMMÉS.

L'annonce – fin 2008 – de la mobilisation de la formation professionnelle ne s'est pas traduite dans les crédits consommés. Les crédits de la deuxième action consacrée à l'*Accès des actifs à la qualification*, qui concentre à elle seule 3,396 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,403 millions d'euros en crédits de paiement, demeurent légèrement en deçà (– 0,64 %) de la prévision initiale formulée avant la dégradation de l'emploi. De fait, l'exécution budgétaire dénote plutôt un pilotage fin de la consommation des crédits : alors que les crédits prévus en loi de finances initiale étaient en très légère progression (de + 0,56 %) sur 2007/2008, l'exécution est parfaitement stable (à – 0,17 %).

Au rang des dépenses de fonctionnement, les crédits dévolus opérateurs du programme (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, AFPA, Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente, Centre Inffo, ou le GIP Europe éducation France formation) sont stables en exécution ; seule la subvention d'investissement versée à l'AFPA n'est pas entièrement consommée (74 millions d'euros de crédits de paiement prévus et 66,87 millions d'euros exécutés) du fait, selon l'administration, de la signature tardive de la première convention du cycle pluriannuel d'investissement.

Les dépenses d'intervention, qui constituent plus des 9/10 des crédits de l'action 02, se caractérisent également par une **exécution maîtrisée**, à – 0,42 %. Alors que les dispositifs de développement de l'alternance (contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation ou parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'État, PACTE) sont globalement en ligne avec la prévision budgétaire, les mesures de réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification se caractérisent par une sous-consommation localisée sur le subventionnement de certains organismes dans le cadre du CPER (14,49 millions d'euros exécutés contre 25 millions d'euros prévus) et sur les actions de formation à Mayotte (2,3 millions d'euros exécutés contre 5,21 millions d'euros prévus). En dépit de la modestie des sommes en jeu, il aurait été souhaitable que le RAP justifie ces écarts.

### **Proposition n°2**

Justifier dans les RAP toutes les surconsommations significatives de crédits, dès lors qu'elles dépassent 10 % ou 5 millions d'euros.

Plus préoccupant est le retard pris par la dépense au titre de la validation des acquis de l'expérience (VAE), prévue par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2007 de modernisation sociale, qui connaît une très lente montée en charge avec 8,20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,93 millions d'euros en crédits de paiement exécutés pour 18 millions d'euros – plus du double – initialement prévus. Le constat dressé par l'administration, qui souligne la difficile appropriation du dispositif par les entreprises, préoccupe le Rapporteur spécial qui appelle de ses vœux la poursuite du travail de sensibilisation entrepris auprès des acteurs concernés.

Enfin, les dotations de décentralisation qui constituent une masse considérable, y compris au niveau de la mission *Travail et emploi*, avec 1 685,75 millions d'euros (contre 1 679,17 millions d'euros en 2007) sont exécutées cette année au niveau exact prévu par la loi de finances.

#### **C.– LA SURCONSOMMATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AIDES SECTORIELLES.**

Les crédits correspondants à l'ancien programme n° 133 sont désormais regroupés, depuis l'exercice 2008, dans une action 03 *Développement de l'emploi*. Ils financent des aides directes, à hauteur de 1 398 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 399 millions d'euros en crédits de paiement, au secteur des hôtels–cafés–restaurants (HCR), des dispositifs de soutien à la création et à la reprise d'entreprises ainsi que des mesures liées au développement des services à la personne ; la comparaison de la prévision et de l'exécution budgétaire met en évidence, là encore, une surconsommation de plus de 4,42 %. La dépense fiscale qui s'y rattache est considérable et atteint 2,980 milliards d'euros, en hausse de près de 8 % sur un an.

Les dépenses de fonctionnement rattachées à cette action sont relativement modestes et correspondent pour l'essentiel aux frais de gestion du dispositif d'aide au secteur HCR (12,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement) et à la subvention versée à l'agence nationale des services à la personne (22,7 en autorisations d'engagement et d'euros en crédits de paiement).

Au contraire, les dépenses d'intervention concentrent l'essentiel des crédits de l'action, déclinés sur deux sous-actions : d'une part, la baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois (HCR, services à la personne) et, d'autre part, la promotion de l'activité.

Les diverses exonérations de cotisations sociales qui composent ce premier axe font l'objet d'une compensation par l'État, conforme aux prévisions en loi de finances initiale. Le Rapporteur spécial souligne cependant **qu'aucun élément dans le RAP ne permet de justifier que les montants que versés au titre de cette compensation correspondent effectivement aux pertes de recettes enregistrées sur l'exercice 2008 par les organismes de sécurité sociale.**

### **Proposition n°3**

Justifier systématiquement dans les RAP le montant des exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation budgétaire.

Au titre du second axe, on distingue des dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprise qui enregistrent une importante sous-consommation, comme l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) avec 15,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,4 millions d'euros en crédits de paiement pour 24,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement initialement votés, ou le chèque-conseil avec 9,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,2 millions d'euros en crédits de paiement initialement votés. Dans les deux cas, l'administration paraît rejeter la responsabilité sur les conseils régionaux, dont la gestion aurait provoqué des retards et donc une sous-consommation, sans réellement convaincre.

Le Rapporteur spécial aurait souhaité que la justification au premier euro soit plus détaillée pour chacun de ces dispositifs, en dépit de leur extrême dispersion. Même en cas de sur-consommation des crédits, le RAP se borne en effet à constater que « *le dépassement de l'enveloppe prévue en LFI [pour 2008] se retrouvait dans les mêmes proportions au cours de l'exercice 2007* <sup>(1)</sup> ». En ce cas, le chaînage entre les exercices budgétaires n'est plus vertueux...

### **III.- UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE**

La mise en œuvre d'une démarche de performance est acquise au niveau de la mission *Travail et emploi* depuis 2006. Ses aspects méthodologiques ont d'ailleurs fait l'objet d'un rapport d'information spécifique, auquel le Rapporteur spécial renvoie le lecteur pour le détail de ses critiques. En matière de résultats, en revanche, le bilan est plus satisfaisant et le RAP 2008 démontre que des progrès importants ont été réalisés depuis trois ans.

---

(1) Rapport annuel de performances, p.147.

## A.– LES LIMITES DES INDICATEURS INTERROGENT LEURS RÉSULTATS

Si l'attention portée à la performance depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est assurément louable, sa mesure au sein du programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* illustre les limites d'un tel exercice. Force est en effet de constater la difficulté de plier les politiques de l'emploi à des indicateurs parfois arbitraires.

### 1.– La nécessité de stabiliser les indicateurs de performance

Au cours des trois dernières années, les indicateurs du programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* ont fortement variés : en moyenne, seulement 12 indicateurs stratégiques sont stables, soit environ 60 % par exercice. Plus précisément, sur les 25 indicateurs que comportait le PAP en 2006, 9 ont été supprimés et 4 ont été modifiés dès l'année suivante tandis que 4 étaient encore supprimés en 2008 et 2009. Après une période de foisonnement, il paraît tout à fait normal que se soit manifesté un souci de rationalisation et d'amélioration de la pertinence des indicateurs.

Plus préoccupante est la pratique consistant à écarter les indicateurs dont les résultats sont insuffisants ou ceux que les services ne parviennent pas à renseigner. Ainsi, l'indicateur relatif au taux de rupture des contrats d'apprentissage ou celui relatif au taux d'obtention de la qualification en contrat d'apprentissage, présents dans les PAP de 2006 et 2007 puis supprimés en 2008, se heurtaient à des **difficultés de collecte de l'information**, tenant au retard avec lequel les données étaient disponibles ou aux carences du système d'information.

Cette instabilité des indicateurs, comme le rappelle la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, empêche le Parlement, faute de disposer de séries continues, de mesurer l'efficacité de la dépense publique. A tout le moins, le dispositif de suivi de la performance devrait reposer sur des indicateurs dont la stabilité est garantie pendant trois années.

#### **Proposition n° 4 :**

Afin de limiter l'instabilité des indicateurs et d'inciter les services à adapter leurs systèmes d'information, tout indicateur nouvellement créé ou modifié devrait être conservé dans le PAP et le RAP pendant une durée minimale de trois ans.

---

(1) Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2008), mai 2009, p.117.

## 2.– Des indicateurs de performance toujours perfectibles

Les indicateurs d'efficacité ont fortement progressé depuis l'entrée en vigueur de la LOLF sur le programme 103. Il n'y a pas d'indicateur de qualité de service car c'est un programme dont l'essentiel des crédits sont des exonérations ou des dépenses sans prestation particulière telles que les mesures d'âge. Il a paru plus opportun de mettre en évidence **l'efficacité socio-économique** des dispositifs dont l'objectif est strictement économique, puisqu'il s'agit d'anticiper les mutations économiques et de favoriser le développement de l'activité.

Si l'on rapporte ces taux à ceux affichés par le budget général, on note que la part des indicateurs d'efficacité se situe dans la moyenne, calculée à 28 % d'indicateurs d'efficacité en moyenne sur le PLF 2006 et 2007 par le Conseil d'analyse économique.

### TYOLOGIE DES INDICATEURS DU PROGRAMME 103

		PLF 2006	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009
<b>Citoyen</b>	Efficacité socio-économique	80 %	74 %	77 %	69 %
<b>Usager</b>	Qualité de service	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Contribuable</b>	Efficience de la gestion	20 %	26 %	23 %	31 %

Le Rapporteur spécial estime que cette évolution doit être poursuivie afin d'améliorer la pertinence des indicateurs proposés dans le RAP et, par conséquence, de garantir une information satisfaisante du Parlement.

## B.– DES RÉSULTATS EN PROGRÈS

Les deux indicateurs portant sur **le contrôle des fonds de la formation professionnelle** affichent une évolution positive depuis 2006. Le réalisé 2008 de l'indicateur relatif à la part des entités contrôlées dans le champ de contrôle dépasse nettement à la fois la prévision et la cible.

De même, les indicateurs portant sur **les dispositifs d'anticipation active des ressources humaines** (l'aide au conseil GPEC - gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et EDEC – engagements de développement de l'emploi et des compétences) présentent des évolutions positives depuis 2006 atteignant même pour certains d'entre eux la prévision et la cible fixées.

**En matière d'accompagnement des conséquences sur l'emploi et les territoires des restructurations**, les résultats des deux indicateurs relatifs aux plans de sauvegarde de l'emploi et aux cellules de reclassement sont en hausse sur les derniers exercices (Réalisé 2008 conforme à la prévision déterminée pour l'indicateur 3.2. *Taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement*).

Malgré une dégradation ponctuelle des résultats en 2007, l'indicateur portant sur le taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du **contrat d'apprentissage** présente depuis 2005 une évolution positive significative et affiche même en 2008 un niveau de réalisation supérieure à la prévision et à la cible.

Depuis 2006, le niveau de réalisation issu de l'indicateur relatif aux **Ateliers Pédagogiques Personnalisés (APP)** intitulé *Taux d'accès à une formation qualifiante à l'issue d'une formation en APP* est relativement stable, avec une légère progression en 2008.

Les indicateurs relatifs à l'AFPA (**taux de placement dans l'emploi durable des stagiaires de l'AFPA** ayant obtenu un titre professionnel délivré par le ministère chargé de l'emploi, taux de placement dans l'emploi durable des stagiaires de l'AFPA 6 mois après leur sortie de la formation...) font également partie des indicateurs affichant un bon niveau performance. L'évolution positive des résultats de ces indicateurs depuis 2006 est très nette ; la prévision et la cible sont nettement dépassées.

On note aussi une tendance à la hausse des résultats produits par les indicateurs assurant le suivi de **la croissance de l'emploi dans le secteur HCR** (hôtellerie-café-restauration) ainsi que dans **le secteur des services à la personne**.

En outre, sans pour autant atteindre le niveau de la prévision, les résultats portant sur la validation des acquis de l'expérience (VAE), le taux de survie ou de pérennité à 3 ans des entreprises créées grâce aux mesures emplois et le nombre d'emplois créés à l'issue des conventions de revitalisation sont en hausse depuis 2006.

#### L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DANS LES RAP

	2006		2007		2008	
	* Périmètre : programme 103 + ex programme 133		* Périmètre : programme 103 + ex programme 133		* Situation au 02-03-09	
	Nombre indicateurs	Pourcentage	Nombre indicateurs	Pourcentage	Nombre indicateurs	Pourcentage
Réalisation conforme	12	39 %	10	38 %	10	45 %
Évolution significative	3	10 %	4	15 %	3	14 %
Pas d'amélioration	4	13 %	4	15 %	2	9 %
Comparaison impossible	6	19 %	0	0 %	1	5 %
Données non renseignées	6	19 %	8	31 %	6	27 %
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100 %</b>	<b>26</b>	<b>100 %</b>	<b>22</b>	<b>100 %</b>

Source : RAP 2006, 2007 et 2008

En revanche, sur les trois derniers exercices, deux indicateurs enregistrent des résultats en recul :

- même si les résultats de l'indicateur *Taux de placement dans l'emploi durable des stagiaires de l'AFPA ayant obtenu un titre professionnel délivré par le ministère de l'emploi* marquent une hausse depuis 2006, et restent malgré tout conformes à la prévision et à la cible, le réalisé 2008 est en légère régression par rapport à 2007 ;
- éloignés du niveau de la prévision et de la cible, les résultats de l'indicateur portant sur la *Convention de reclassement personnalisée (CRP) (taux de reclassement à l'issue de la CRP)* ont amorcé une baisse en 2007 qui s'est confirmée en 2008.

**TRAVAIL ET EMPLOI :**  
**POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

**Commentaire de M. Frédéric LEFEBVRE, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 102 <i>ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</i> .....	446
A.– LA SOUS-BUDGÉTISATION EST RÉCURRENTE EN DÉPIT D'UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ENCORE FAVORABLE EN 2008 .....	447
1.– La crise économique et financière n'a affecté qu'en toute fin d'année l'exécution budgétaire .....	448
2.– Une surconsommation systématique .....	448
B.– L'APPRÉHENSION DE LA PERFORMANCE SE HEURTE AU MANQUE DE FIABILITÉ DES INDICATEURS EN DÉPIT D'UN EFFORT DE RATIONALISATION .....	450
II.– PROGRAMME N° 111 <i>AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL</i> .....	451
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EXCESSIVEMENT DÉTAILLÉE .....	452
B.– UN PROGRAMME AUX RÉSULTATS SATISFAISANTS MAIS AUX INDICATEURS TROP NOMBREUX .....	453
III.– UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME N° 155 <i>CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</i> .....	455
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉTAILLÉE ET MAÎTRISÉE .....	455
B.– DES CIBLES DE PERFORMANCE QUI PARAISSENT HORS D'ATTEINTE .....	457

Dans un contexte marqué depuis dix mois par les effets délétères de **la crise bancaire et financière mondiale** sur l'économie réelle, la mission *Travail et emploi* reflète la mobilisation du chef de l'État et du Gouvernement en faveur des politiques de l'emploi, avec une exécution atteignant en 2008 **12,8 milliards d'euros**, sans tenir compte du nouvel effort consenti sur le budget de l'État qui sera retracé sur l'exercice budgétaire 2009.

Quatre programmes composent cette mission : les deux principaux programmes, *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*, dont notre collègue Gaëtan Gorce est le Rapporteur spécial, et *Accès et retour à l'emploi* ont été confiés à Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et à M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, tandis que le ministre du Travail et des relations sociales, M. Brice Hortefeux, conserve la gestion des programmes *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

La discussion en **commission élargie** et l'examen plus approfondi du rapport annuel de performances, ont permis d'éclairer la gestion de la mission *Travail et emploi*. À cet égard, le Rapporteur spécial salue l'effort consenti depuis 2007 pour améliorer la prévision budgétaire et limiter la sous-budgétisation, en application du principe de sincérité inscrit à l'article 32 de la LOLF. Il préconise de renforcer encore la démarche d'évaluation, en garantissant une meilleure stabilité et une plus grande fiabilité des indicateurs du rapport annuel de performance (RAP), gages d'une information objective du Parlement.

## I.- LE PROGRAMME N° 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

L'an passé, le Rapporteur spécial avait souligné les nombreuses **erreurs d'imputation** qui émaillaient le RAP, déplorant une absence complète d'explication. En 2008, ces erreurs se sont révélées beaucoup moins nombreuses et le travail de nomenclature mené avec les services déconcentrés au cours de l'année 2008 devrait permettre de régler définitivement ce problème à compter de la gestion 2009.

En revanche, le RAP 2008 ne remédie pas à l'absence d'information sur les ressources extra-budgétaires qui abondent les crédits du programme. Rien ne permet de trouver cet élément à la lecture du RAP mais il est important pour le Parlement de pouvoir estimer ces ressources, qui par définition lui échappent. Il doit être en mesure de comprendre, sinon de contrôler, les variations de crédits budgétaires, qu'elles peuvent entraîner d'une exécution à l'autre.

### **Proposition n° 1 :**

Détailler les ressources extra-budgétaires dans le RAP.

Comme les années précédentes, le RAP comporte un volet de consolidation des dépenses fiscales du programme. Cependant cette consolidation ne permet pas un chiffrage de la totalité de ces dépenses dans la mesure où la totalisation ne comprend pas les dépenses fiscales inférieures à 500 000 euros (qui sont nombreuses au sein de la mission *Travail et Emploi*) et les dépenses non chiffrées. Un effort pourrait être souhaitable en la matière de la part de la direction de la Législation fiscale.

À la différence de ce qu'elle impose pour les crédits budgétaires, la LOLF n'exige pas que les dépenses fiscales soient assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance. Cependant, comme cela a déjà été fait à titre expérimental pour quelques dépenses fiscales, la démarche de performance pourrait être étendue et les principales dépenses fiscales du programme, et notamment la prime pour l'emploi, être assorties d'indicateurs.

**Proposition n° 2 :**

À titre expérimental, doter les dépenses fiscales d'indicateurs de performance.

Outre les dépenses fiscales, la démarche de performance pourrait s'attacher aux dépenses sociales, peu lisibles sur l'ensemble de la mission. Au niveau de l'action 02 *Mise en situation des publics fragiles*, des politiques publiques se traduisent par des exonérations de charges. On pourrait, en fonction de leur importance, envisager une présentation de ces exonérations et de la compensation de l'État correspondant.

**A.– LA SOUS-BUDGÉTISATION EST RÉCURRENTÉ EN DÉPIT D'UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ENCORE FAVORABLE EN 2008**

Les crédits consommés sur le programme *Accès et retour à l'emploi* atteignent 6,631 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,646 milliards d'euros en crédits de paiement, dépassant de 4,74 % les crédits votés.

En 2007, le Rapporteur spécial avait constaté un écart bien supérieur, de l'ordre de 8 %. Un **effort d'amélioration de la prévision budgétaire** a indubitablement été consenti ; il est particulièrement méritoire dans la mesure où les premiers effets de la crise ont justifié la mise en œuvre de dépenses d'intervention discrétionnaires qui échappent, par nature, à la maîtrise des responsables de programmes.

Cette année encore, ces dépenses non couvertes ont tout de même rendu nécessaire l'ouverture par décret d'avances de 277 millions d'euros en autorisations d'engagement et 251 millions d'euros en crédits de paiement.

1.– La crise économique et financière n'a affecté qu'en toute fin d'année l'exécution budgétaire

Depuis l'automne 2008, la situation de l'emploi, après quatre années **de consolidation**, s'est subitement dégradée et le taux de chômage est reparti à la hausse.

Dès le mois d'octobre, le chef de l'État avait annoncé **des réformes concrètes en faveur de l'emploi** afin de cantonner les effets de contagion de la crise à l'économie réelle. Ces initiatives volontaristes se sont traduites, dans le cadre du plan de relance de l'économie, par la mobilisation d'outils déjà existants – en particulier les contrats aidés ou les conventions de transition professionnelle – et par l'octroi de nouveaux crédits consacrés à l'amélioration de l'accompagnement des salariés licenciés économiques dans leur recherche d'emploi ou au soutien des actions de formation pour les demandeurs d'emploi.

L'exercice budgétaire 2008 ne reflète donc que partiellement cette mobilisation en faveur des politiques de l'emploi : d'une part, le retournement de la situation de l'emploi dans les derniers mois de l'année n'a affecté que marginalement la consommation des crédits ; d'autre part, en 2009, l'effort consenti sur le budget de l'État sera retracé dans la mission *Plan de relance de l'économie* nouvellement créée.

2.– Une surconsommation systématique

Les importantes ouvertures de crédits constatées concernent principalement les contrats aidés non-marchands. Le dépassement du montant prévu en LFI s'explique en partie, comme le fait valoir le RAP, par la décision du Gouvernement prise en juin 2008 d'augmenter le volume des **contrats aidés non marchands**, avec 30 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) supplémentaires. Pourtant, le Rapporteur spécial constate que ces créations ne représentent qu'un surcoût d'au plus 107 millions d'euros <sup>(1)</sup> sur un dépassement total de 247 millions d'euros. Les causes de cette surconsommation ne sont donc pas uniquement conjoncturelles ; comme les années précédentes, ces sous-budgétisations affectent le principe de sincérité budgétaire.

La sous-budgétisation du coût de **dispositifs en extinction** comme la prime des contrats initiative emploi (CIE) ou le soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE) contribue également aux dépenses non gagées par des dotations en loi de finances initiale (LFI). Un montant de 11,1 millions d'euros était prévu afin de couvrir le coût des embauches réalisées en CIE de 2003 à 2005 ; la dépense s'est élevée à 50,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le RAP se borne à constater, sans plus de précisions, que « le dépassement de l'enveloppe prévue en LFI s'explique par une sous-estimation de

---

(1) Coût total calculé sur la base du coût moyen mensuel présenté par le RAP (621,28 euros), d'un taux de rupture de 7,69 % et d'hypothèses fortes : un accroissement de 30 000 du nombre moyen mensuel de bénéficiaires et une durée de six mois (juillet à décembre pour ces nouveaux contrats).

la dépense due à une prévision trop élevée du taux de rupture ». De son côté, la couverture des engagements passés dus au titre du SEJE (supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2008) était initialement dotée de 201 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement mais la consommation s'est élevée à 331,4 millions d'euros. Ce dépassement s'explique par une sous-estimation du nombre d'entrées en fin d'année 2007 et une prévision trop optimiste du rythme de décroissance du dispositif.

D'autres dépassements ne sont pas justifiés comme les dépenses liées à l'activation des contrats d'avenir et de CI-MA en faveur des bénéficiaires du RMI (45,1 millions d'euros consommés contre 25 millions d'euros initialement prévus).

### **Proposition n° 3**

Justifier dans les RAP toutes les surconsommations significatives de crédits, dès lors qu'elles dépassent 10 % ou 5 millions d'euros.

En revanche, le programme *Accès et retour à l'emploi* enregistre une sous-consommation des crédits finançant certains dispositifs tels que :

– l'établissement public d'insertion de la défense, EPIDe (41 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement contre 50 millions d'euros en LFI) ;

– le fonds d'insertion professionnelle des jeunes, FIPJ (23,43 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,77 millions d'euros en crédits de paiement contre 35 millions d'euros en LFI) ;

– l'aide aux employeurs associatifs et publics au titre du programme nouveaux services – emplois jeunes (45,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement contre 61,4 millions d'euros en LFI) ;

– la subvention spécifique versée aux entreprises adaptées (36,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39,14 millions d'euros en crédits de paiement contre 42 millions d'euros en LFI) ;

– l'aide au poste dans les entreprises adaptées versée pour l'emploi des personnes handicapées (230,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 231,68 millions d'euros en crédits de paiement contre 243,60 millions d'euros en LFI).

**ÉCART ENTRE EXÉCUTION ET PRÉVISION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI**

*(en crédits de paiement)*

	Réalisation / LFI 2008	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnem ent	Dont Titre 5 Dépenses d'investissem ent	Dont Titre 6 Dépenses d'interventio n	Réalisation / LFI 2007
Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et la demande d'emploi	<b>+0,39%</b>	-6,02%		+5,33%	+19,73%
Mise en situation d'emploi des publics fragiles	<b>+9,96%</b>	-2,94%		+10,75%	-0,55%
<b>Ensemble</b>	<b>+4,74%</b>	<b>-5,71%</b>		<b>+8,49%</b>	<b>+8,06%</b>

*Source : rapport annuel de performances*

**B.- L'APPRÉHENSION DE LA PERFORMANCE SE HEURTE AU MANQUE DE FIABILITÉ DES INDICATEURS EN DÉPIT D'UN EFFORT DE RATIONALISATION**

La réorganisation des programmes de la mission et la réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs menée depuis 2006 visaient à améliorer la cohérence et la lisibilité des politiques de l'emploi, en recentrant les objectifs et les indicateurs de performance du programme *Accès et retour à l'emploi* sur les actions en faveur des demandeurs d'emploi financées par l'État.

Au cours des trois exercices budgétaires 2006-2008, le nombre d'objectifs stratégiques du programme a été réduit de 7 à 3 et le nombre d'indicateurs de performance de 29 à 17. Ces modifications répétées des périmètres des programmes ont entraîné une relative instabilité des indicateurs.

L'objectif affiché pour le PAP 2010 est une stabilisation des indicateurs qui paraît effectivement au Rapporteur spécial nécessaire compte tenu des profondes modifications intervenues ces dernières années.

**L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DANS LES RAP**

	2006 * Périmètre : programme 102		2007 * Périmètre : programme 102		2008 * Situation au 2 mars 2009	
	Nombre indicateurs	Pourcentage	Nombre indicateurs	Pourcentage	Nombre indicateurs	Pourcentage
Réalisation conforme	3	10 %	6	33 %	6	32 %
Évolution significative	4	14 %	0	0 %	5	26 %
Pas d'amélioration	11	38 %	9	50 %	1	5 %
Comparaison impossible	6	21 %	1	6 %	1	5 %
Données non renseignées	5	17 %	2	11 %	6	32 %
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>100 %</b>	<b>18</b>	<b>100 %</b>	<b>19</b>	<b>100 %</b>

*Source : RAP 2006, 2007 et 2008*

De façon générale les indicateurs visant à mesurer l'efficacité du service public de l'emploi se traduisent par une progression continue depuis 2006 :

– certains indicateurs sont assez proches de la prévision de 2008 (coût de la mise en relation positive, taux d'accès à un parcours qualifiant des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE à l'AFPA) ;

– certains sont totalement conformes aux prévisions (taux de sorties durables – supérieures à 6 mois – de la liste des demandeurs d'emploi 18 mois après leur inscription sur la liste) ;

– pour d'autres, le réalisé 2008 dépasse nettement la prévision voire la cible 2009 inscrite dans le PAP 2008 (nombre de mise en relation effectuées par l'ANPE rapporté au nombre de mises en relation positives, proportion des entreprises satisfaites par les candidats qui leur ont été adressés par l'ANPE).

Les mesures destinées à favoriser le retour à l'emploi de publics plus spécifiques (jeunes, travailleurs handicapés, publics très éloignés du marché du travail) connaissent également une évolution positive. Ainsi le taux d'accès des jeunes les plus en difficultés à un dispositif spécifique (CIVIS) et à un emploi durable est en augmentation constante depuis 2006, même s'il demeure toujours en dessous du taux prévisionnel.

Il en va de même pour le taux d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi handicapés – la réalisation 2008 est conforme à la prévision – ainsi que le taux d'insertion dans l'emploi durable des personnes sorties d'une structure d'insertion. Toutefois, le Rapporteur spécial souligne que certaines données doivent encore être précisées pour pouvoir établir un bilan définitif.

En revanche, un indicateur semble marquer une inflexion par rapport aux années précédentes : le réalisé 2008 de l'indicateur 2.1 concernant la part des allocataires de l'allocation de solidarité spécifique bénéficiant de l'intéressement est en légère baisse par rapport à 2007 (20,5 % en 2008 contre 21,4 % en 2007) mais il demeure stable au regard du réalisé 2006 (20,1 %).

## **II.- PROGRAMME N° 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL**

Étant donné son volume budgétaire réduit, qui en fait le plus petit programme de la mission, le programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* se caractérise depuis 2006 par un RAP exceptionnellement détaillé.

## A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EXCESSIVEMENT DÉTAILLÉE

Le programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* se distingue par une consommation en autorisations d'engagement (76 millions d'euros) et en crédits de paiement (87 millions d'euros) maîtrisée au regard du montant prévu en loi de finances initiale (+ 2,55 %) mais en forte hausse par rapport à 2007, à cause d'une **dotation exceptionnelle** liée à l'organisation des élections prud'homales au mois de décembre. L'exercice 2008 porte également la marque de deux programmes pluriannuels : le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, qui affecte 170 postes au contrôle, et le plan Santé travail 2005-2009.

Des dépenses non couvertes à hauteur de 2,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit 3,55 % du montant du programme) et 2,5 millions d'euros de crédits de paiement (soit 2,85 %) ont tout de même rendu nécessaire l'ouverture de crédits par arrêtés de report et en collectif de fin d'année, partiellement compensée par des annulations représentant 1,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,6 millions en crédits de paiement.

### Proposition n° 4 :

Justifier les mouvements de crédits récapitulés dans le RAP, au moins pour les montants les plus élevés.

Il s'agit, pour l'essentiel, de dépenses de fonctionnement liées à l'organisation des élections prud'homales. Le récapitulatif figurant dans le RAP pourrait utilement comporter un commentaire afin d'éclairer les causes de ces mouvements de crédits.

### ÉCART ENTRE EXÉCUTION ET PRÉVISION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

(en crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2008	Dont Titre 2 Dépenses de personnel	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2007
Santé et sécurité au travail	0,34%	-6,02%	3,20%	-9,09%	-4,86%
Qualité et effectivité du droit	-13,55%	-10,51%	-22,54%	+20,54%	-35,00%
Dialogue social et démocratie sociale	-1,81			-2,57%	-5,25%
Lutte contre le travail illégal					
<b>Ensemble</b>	<b>-7,69%</b>	<b>-10,51%</b>	<b>-15,08%</b>	<b>+2,85%</b>	<b>-13,14%</b>

Source : rapport annuel de performances

Sur l'action 01 *Santé et sécurité au travail*, le léger décalage constaté entre la prévision et la consommation provient du fait que l'ANACT a perçu en cours d'exercice un complément financier destiné à couvrir les frais de gestion (titre 3) du fonds pour l'amélioration des conditions de travail dont elle est en charge depuis le 1er janvier 2008.

En dépit de son intitulé peu explicite, l'action 02 *Qualité et effectivité du droit* finance très concrètement les actions relatives aux formations des conseillers de prud'hommes, aux élections prud'homales, au conseil des salariés ainsi que les subventions aux associations. Elle se caractérise cette année par une forte sous-consommation due à la surestimation des dépenses liées à l'organisation des élections mais également à un décalage sur l'exercice 2009 des dépenses puisque les élections étaient organisées en fin d'année.

Enfin, l'action 03 *Dialogue social et démocratie sociale* affiche un taux de consommation très satisfaisant de 98,19 % en crédits de paiement (contre 94,75 % en 2007) traduisant l'attention portée au renforcement de la négociation collective dans les entreprises.

#### B.– UN PROGRAMME AUX RÉSULTATS SATISFAISANTS MAIS AUX INDICATEURS TROP NOMBREUX

Globalement, le dispositif de mesure de la performance du programme 111 traduit une certaine stabilité. Les modifications les plus importantes ont été opérées dans le PAP 2007 en vue de réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs. Depuis lors, à l'exception de deux indicateurs sur l'ANACT et le travail illégal qui ont été supprimés, l'évolution a été très mesurée privilégiant des aménagements progressifs.

Le responsable du programme a fait savoir au Rapporteur spécial qu'il se proposait de reconduire l'ensemble des indicateurs de 2008 et 2009 dans le PAP 2010. Quelques aménagements supplémentaires pourraient sans doute parachever l'outil de suivi de la performance en allégeant les indicateurs les plus détaillés. A titre de d'exemple, il est permis de rappeler que l'indicateur 1.1 qui retrace l'activité de contrôle de l'inspection du travail est décliné en pas moins de six sous-indicateurs, ce qui est sans doute excessif eu égard aux volumes de crédits considérés (196 millions d'euros de crédits de titre 2, sur l'action 04 du programme 155).

Certains de ces indicateurs dépendent directement du responsable de programme via l'action de la direction générale du travail (par exemple, le délai moyen d'extension par l'administration du travail des accords de branche) ou des services d'inspection du travail (par exemple, la part des contrôles portant sur cinq priorités de la politique du travail).

D'autres indicateurs, concernant l'ANACT et l'AFSSET, sont sous la responsabilité des opérateurs de l'État dans l'activité desquels le responsable de programme n'intervient pas directement. Un indicateur comme l'indice de fréquence des accidents du travail dans les secteurs à plus forts risques ne dépend que partiellement du responsable de programme dans la mesure où celui-ci a un rôle d'impulsion dans la politique de prévention ; cependant, il dépend étroitement de l'évolution de l'activité économique, de l'effort de prévention consenti par les entreprises et les partenaires sociaux, qui par nature échappent au responsable de programme.

Part rapport aux prévisions pour 2008, 37,5 % des indicateurs de performance affichent des résultats supérieurs aux prévisions, 25 % sont conformes et 37,5 % inférieurs. Un indicateur n'est cependant pas renseigné (indicateur 5.1 « montant des cotisations redressées dans le cadre d'actions coordonnées »), sans qu'aucune justification n'y soit apportée.

**Proposition n° 5 :**

Justifier obligatoirement de toute absence de données dans les indicateurs du RAP et préciser les mesures proposées pour y remédier.

Pour le premier sous-indicateur ANACT, on constate que l'activité sur l'axe « gestion des âges » atteint un palier en 2008. Cette donnée s'explique par l'achèvement du projet de centre de ressources ATEON sur une gestion active des âges, et par l'achèvement du développement d'outils démographiques qu'ils soient territoriaux ou d'entreprise. Le second sous-indicateur ANACT connaît de son côté une progression par rapport à 2007, progression conforme à la prévision du PAP 2008.

L'indicateur AFSSET atteint un résultat en très nette hausse par rapport aux années antérieures (il s'établissait à 12 en 2007 et à 6 en 2006) et supérieur à la prévision. Il montre qu'après une phase de croissance qu'a accompagné le niveau de la subvention pour charge de service public versée au titre du programme 111, l'agence a désormais atteint un rythme de croisière conforme aux prévisions.

La part des entreprises s'étant mises en conformité suite à un premier constat d'infraction relevé par l'inspection du travail en matière de contrats de courte durée montre une nette progression par rapport à 2007.

Le délai moyen d'extension par l'administration du travail des accords de branche a très nettement diminué par rapport à 2007 ce qui se traduit par une évolution de l'indicateur en net progrès et très supérieure à la prévision. Cette amélioration des délais, malgré l'importante hausse des demandes d'extension de près de 8 %, est due à la fois à l'introduction d'une nouvelle procédure accélérée et à un effort particulier de l'administration, des branches et organisations syndicales de réduction des délais.

En revanche, la part des contrôles portant sur le travail illégal affiche un fléchissement par rapport à 2007 et se révèle inférieure à la prévision 2008. Interrogé par le Rapporteur spécial, le responsable de programme estime que ce chiffre est à relativiser dans la mesure où le nombre de contrôles portant sur le travail illégal connaît, à l'inverse, une progression en valeur absolue, témoignant que l'inspection du travail est demeurée très fortement mobilisée sur ce champ en 2008.

Comme le remarque la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, la comptabilité analytique, et donc les indicateurs d'efficacité, sont encore très peu développés pour le programme 111. Il n'existe aucun indicateur d'efficacité permettant de mesurer l'optimisation des ressources employées, l'ensemble des moyens affectés au programme étant portés par le programme support 155. Les crédits de personnel sont bien individualisés dans le PAP et le RAP mais uniquement dans le schéma de déversement analytique du programme qui les relie aux différentes actions ; ils ne sont pas corrélés aux indicateurs.

### **III.- UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME N° 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL**

En dépit de ses réticences de principe à l'égard d'un programme qui regroupe l'ensemble des crédits de personnel de la mission *Travail et emploi*, interdisant de fait la mise en oeuvre de la fongibilité asymétrique, le Rapporteur spécial reconnaît, cette année encore, la qualité du RAP consacré au programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Ce document offre en effet une ventilation analytique assez complète des effectifs qui permet de connaître le réel emploi des 10 151 ETPT. Il détaille également les autres dépenses comme l'immobilier, le fonctionnement courant ou encore celles qui concernent les crédits de l'évaluation des politiques de l'emploi.

#### **A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉTAILLÉE ET MAÎTRISÉE**

Le programme, qui regroupe les fonctions support de la politique de l'emploi, avec 735 millions d'euros en autorisations d'engagement et 729 millions d'euros en crédits de paiement, traduit une démarche volontariste de **maîtrise de l'évolution des moyens** et de leur utilisation.

---

(1) Note d'analyse du programme 111, exercice 2008.

**ÉCART ENTRE EXÉCUTION ET PRÉVISION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL**

(en crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2008	Dont Titre 2 Dépenses de personnel	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 5 Dépenses d'investissement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2007
Gestion du programme « accès et retour à l'emploi »	-7,61	-7,61%				-9,65%
Gestion du programme « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	-9,54%	-9,54%			-2,57%	+13,74%
Gestion du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	+2,70%				+2,70%	-1,90%
Soutien	+0,24%	+6,01%	-4,50%	-33,18%	+137,08%	-2,53%
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	+1,68	+8,65%	-5,87%			-1,74%
Fonds social européen – Assistance technique						-91,33%
<b>Ensemble</b>	<b>+2,55%</b>	<b>-10,51%</b>			<b>+2,85%</b>	<b>-13,14%</b>

Source : rapport annuel de performances

La justification au premier euro du RAP détaille, pour ces six actions, les éléments relatifs à l'évolution de la masse salariale qui expliquent les dépenses de titre 2.

L'examen des entrées et des sorties de personnel sur 2008 met en évidence un nombre d'entrées à peu près conforme à la prévision (634 entrées constatées contre 632 prévues), avec un effort particulier pour renforcer l'inspection du travail, et un niveau de sorties moins important que prévu, impliquant des tensions sur les dépenses de masse salariale (- 1,52 % par rapport aux crédits prévus en LFI). Ce constat s'est traduit par un recalibrage des entrées en cours d'exercice, démontrant le pilotage assez fin qu'autorise le programme.

Le Rapporteur spécial a également examiné les éléments justifiant les dépenses sur les autres titres, qui atteignent tout de même 230 millions d'euros, et particulièrement l'évolution des **dépenses d'évaluation et de recherche**, dont il avait dénoncé l'an dernier, avec Gaëtan Gorce, la baisse <sup>(1)</sup> et qui semblent se stabiliser sur 2008 (+ 2,14 % en prévision et + 5,70 % en exécution, sur un an).

Au-delà de la décomposition très fine des dépenses par nature, il lui aurait semblé souhaitable de mieux justifier les forts écarts à la prévision constatés sur le titre 6, correspondant notamment au versement de subventions destinées aux GIP « maisons départementales des personnes handicapées » (5 millions d'euros de crédits de paiement, soit +137 %, sur les dépenses d'intervention de l'action 05 *soutien*).

#### B.- DES CIBLES DE PERFORMANCE QUI PARAISSENT HORS D'ATTEINTE

Le programme n°155 regroupe des fonctions d'état-major et de soutien de la mission déclinées en quatre axes de performance stables sur 2006-2008 :

- le développement du pilotage stratégique;
- la rénovation de la gestion des ressources humaines;
- la qualité de l'évaluation des politiques publiques;
- l'amélioration de l'accueil et de l'information des publics.

Sur le 17 indicateurs du projet de RAP 2008, 30 % ont des résultats supérieurs aux prévisions, 35 % ont un résultat conforme et 35 % ont des résultats inférieurs. Le Rapporteur spécial se félicite que tous les indicateurs soient, cette année, renseignés mais s'inquiète de la persistance d'importants écarts à la cible.

S'agissant des six indicateurs dont les résultats sont inférieurs aux prévisions, ces écarts peuvent s'expliquer différemment.

Pour l'indicateur relatif au nombre d'opérateurs placés sous un contrat d'objectifs comportant des indicateurs d'efficience, l'administration fait valoir que l'inscription d'indicateurs d'efficience dans les contrats se concrétise notamment lors des renouvellements des contrats, soit à intervalle de 3 à 5 ans, ce qui peut expliquer la faible progression de l'indicateur en 2008. Elle estime également que l'écart à la prévision (0,1 %) sur la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi au sein des effectifs de la mission n'est pas significatif puisque la mission développe une politique d'accueil des bénéficiaires de l'obligation de l'emploi plus ambitieuse que le simple respect des obligations légales (taux de 6 %).

---

(1) Rapport d'information relatif à l'évaluation des politiques de l'emploi n° 745, déposé le 26 mars 2008 par MM. Gaëtan Gorce et Frédéric Lefebvre.

Les indicateurs d'opinion comme la part des personnes déclarant bien connaître les grandes orientations du ministère pour lutter contre le chômage ou le taux de satisfaction des usagers suite à un contact de moins d'un an avec les DDTEF marquent le pas. Les marges de progression paraissent faibles en la matière et les cibles paraissent hors d'atteinte ; le Rapporteur spécial convient de la nécessité de les revoir pour 2010. Toutefois la mise en place des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) pourrait contribuer à améliorer quelque peu les résultats mesurés. Le taux de satisfaction des travaux régionaux d'études, statistiques et de recherche – régionaux souffre quant à lui d'un mauvais cadrage méthodologique depuis 2006 et d'une cible trop élevée ; la prévision devrait être revue à 72 % au lieu de 90 % dans le PAP pour 2010.

Enfin, s'agissant des dépenses de fonctionnement courant par agent, l'écart à la prévision traduit, selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, un resserrement de ses marges de manœuvre ainsi que des difficultés accrues à maintenir les conditions normales d'accueil des usagers et de travail des agents. Là encore, les cibles paraissent trop élevées et devraient impérativement être revues pour 2010.

\*

\* \*

**VILLE ET LOGEMENT :**  
*VILLE*

**Commentaire de M. François GOULARD, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2008.....	460
I.- LE PROGRAMME N° 202 <i>RÉNOVATION URBAINE</i> .....	460
II.- LE PROGRAMME N° 147, <i>ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN</i> .....	462

## LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2008

La politique de la Ville a concerné en 2008 deux programmes qui lui étaient spécifiquement dédiés, *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*. Ils représentaient au total 1 020 millions d'euros de crédits de paiement en LFI pour 2008. La consommation est de 852,9 millions d'euros, très inférieure aux prévisions (83,5 % des crédits ouverts). Les taux de consommation d'autorisations d'engagement sont élevés, avec 1 051,4 millions d'euros d'AE consommées pour 1 126,0 millions d'euros d'AE ouvertes (98,7 %).

L'exercice 2008 est le dernier qui prévoyait le financement budgétaire du programme de rénovation urbaine par l'État, le programme *Rénovation urbaine* ayant été supprimé en loi de finances initiale pour 2009. Sur ce programme, la consommation de crédits est très inférieure aux dotations une nouvelle fois en 2008 alors qu'elle est satisfaisante sur le programme *Équité sociale et territoriale et soutien*.

Enfin, cette année encore, les indicateurs de performance sont défaillants puisque 9 indicateurs sont renseignés pour 2008 sur les 16 prévus.

### I.- LE PROGRAMME N° 202 RÉNOVATION URBAINE

Le programme de rénovation urbaine (PNRU) issu de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation du 1<sup>er</sup> août 2003 se révèle, selon le rapport annuel de performances pour 2008, comme achevé sur le terrain de la programmation, les moyens de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) devant maintenant être essentiellement employés au pilotage de la mise en œuvre du PNRU.

Au 31 décembre 2008, 305 conventions pluriannuelles de projets de rénovation urbaine avaient été signées, concernant 187 quartiers prioritaires, et 347 dossiers avaient été examinés par le comité d'engagement. Ils concernent plus de 3 millions d'habitants et portent sur 36,6 milliards d'euros de travaux. Ces projets doivent être financés par une participation de l'ANRU à hauteur de 10 334 millions d'euros.

Selon la programmation, l'agence aurait dû bénéficier au total de 12 019 millions d'euros pour la période 2004-2013, dont 6 000 millions d'euros par l'État, et 6 019 millions d'euros par d'autres intervenants.

Dans les faits, la loi de finances initiale pour 2009 a traduit budgétairement l'annonce de la prise en charge du financement de la politique de rénovation urbaine par les ressources du 1 % logement qui seraient affectées directement à l'ANRU par la disparition des dotations budgétaires destinées au financement du PNRU. La faiblesse du financement de l'ANRU par l'État, effective depuis l'origine du PNRU, a été confirmée en exécution pour 2008.

Au total, les autorisations d'engagement reçues par l'ANRU de l'État sur la période 2004-2008, au titre du programme de rénovation urbaine s'élèvent à 1 985 millions d'euros : 465 millions d'euros en 2004, 413 millions d'euros en 2005, 365 millions d'euros en 2006, 380 millions d'euros en 2007 et 362 millions d'euros en 2008. Le montant total des crédits de paiement versés à l'ANRU sur la même période s'élève à 347 millions d'euros : 35 millions d'euros en 2005, 172 millions d'euros en 2006, 100 millions d'euros en 2007 et 40 millions d'euros en 2008 (pour 197 millions d'euros ouverts en LFI). Ces 347 millions d'euros doivent être appréciés au regard des engagements politiques de 2007.

L'article 18 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a modifié l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et porté l'affectation des crédits de l'État au programme national de rénovation urbaine (PNRU) à 6 milliards d'euros. Conformément à cette même loi, le montant de la participation financière annuelle de l'État devait s'élever à 465 millions d'euros au minimum.

L'article 7 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 est donc ainsi rédigé depuis 2007 : « *Les crédits consacrés par l'État à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2013, sont fixés à 6 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros. Ils sont affectés, dans les conditions fixées par les lois de finances, à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par l'article 10.* »

Le Rapporteur spécial observait il y a un an à propos du projet de loi de règlement pour 2007 que la difficulté n'était en effet pas tant celle de l'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, mais la couverture des engagements juridiques par des crédits, dans l'avenir et il s'interrogeait sur la soutenabilité budgétaire des engagements juridiques du PNRU. En définitive, aucune autorisation d'engagement ni aucun crédit de paiement ne devrait être reporté de 2008 sur 2009 pour le programme *Rénovation urbaine* et 1 671,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement engagées à la fin de 2008 ont dû tomber en non-valeur<sup>(1)</sup>.

Les indicateurs de performance sont insuffisamment renseignés. Les trois indicateurs associés à l'objectif d'amélioration de la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU ne sont pas renseignés pour 2008. Le taux de couverture des démolitions par des reconstructions augmente mais reste inférieur aux prévisions du PAP pour 2008. La part des crédits mobilisés pour la rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires se stabilise. Enfin,

---

(1) Page 29 du RAP

l'indicateur de coût des opérations financées dans le cadre du PNRU semble d'une exploitation délicate du fait de « *difficultés de mesures* » selon le RAP et le nombre d'opérations dont l'engagement est retardé augmente.

## **II.- LE PROGRAMME N° 147, ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN**

Les résultats d'exécution sur ce programme sont satisfaisants, 793,7 millions d'euros de crédits de paiement ayant été consommés pour 792,7 millions d'euros ouverts en LFI (100,1 %), compte tenu de 813 millions d'euros de crédits ouverts au total. Cette situation s'explique par les reports de 2007 sur 2008, de 23,828 millions d'euros en AE et de 23,706 millions d'euros en CP.

Il est à noter que par la loi n° 2008-493 du 26 mai 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté et l'ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007 relative au personnel militaire, modifiant et complétant la partie législative du code de la défense et le code civil, et portant diverses dispositions relatives à la défense, la délégation interministérielle à la ville s'est vue confier la cotutelle de l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE). En 2008, elle a contribué pour la première fois, à hauteur de 26 millions d'euros en AE et CP, au budget de l'établissement. Les crédits nécessaires à cette subvention proviennent des reports de 2007 pour 20 millions d'euros (AE = CP), et de redéploiements internes pour 6 millions d'euros. La participation du programme *Équité sociale et territoriale et soutien* au financement de l'EPIDE est non négligeable puisque le budget de fonctionnement total de l'EPIDE en 2008 s'est élevé à 85 millions d'euros dont 50 millions en provenance du ministère de l'emploi, 3 millions du fonds interministériel de prévention de la délinquance, 5 millions du fonds social européen et 1 million de taxe d'apprentissage.

Huit indicateurs correspondent à quatre objectifs du programme. Quatre indicateurs ne sont pas renseignés pour 2008, ceux qui s'appliquent aux objectifs de renforcement de la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires et d'amélioration de la réussite scolaire.

L'indice de satisfaction des adultes-relais se maintient à un niveau élevé. La part des crédits consacrés aux communes prioritaires n'augmente pas, ce qui n'est donc pas satisfaisant.

\*

\* \*

**VILLE ET LOGEMENT :**  
**LOGEMENT**

**Commentaire de M. François SCHELLER, Rapporteur spécial**

**SOMMAIRE**

	Pages
I.– LE PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT .....	465
A.– LES AIDES AU LOGEMENT .....	465
B.– L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉS.....	466
II.– LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT.....	467
A.– LA CONSTRUCTION LOCATIVE.....	467
1.– Le développement du parc locatif social .....	467
<i>a) L'évaluation des dotations de l'État : une évaluation partielle du financement du logement social</i> .....	467
<i>b) Une évaluation perfectible</i> .....	469
2.– Le développement des aires d'accueil des gens du voyage .....	470
B.– L'AMÉLIORATION DU PARC PRIVÉ.....	471
1.– La dotation de l'ANAH : un effet de levier décevant en 2008 .....	471
2.– Des dispositifs fiscaux massifs .....	472
C.– LE SOUTIEN À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ.....	473
1.– Le prêt à taux zéro .....	473
2.– Les crédits budgétaires .....	474
D.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE .....	474
1.– La lutte contre l'insalubrité et le « risque plomb » .....	474
2.– La résorption de l'habitat insalubre .....	475
E.– LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.....	476
1.– L'action <i>Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction</i> ..	476
2.– L'action <i>Soutien</i> .....	476

La loi de finances pour 2008 a doté les programmes *Aide à l'accès au logement (109)* et *Développement et amélioration de l'offre de logement (135)* de **6,52 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,13 milliards d'euros de crédits de paiement**. 6,36 milliards d'euros ont été engagés et 6,04 milliards d'euros ont été mandatés. **Les taux de consommation sont respectivement de 97,5 % et 95 %.**

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Crédits votés	Crédits ouverts	Crédits engagés	% <sup>(1)</sup>	Crédits votés	Crédits ouverts	Crédits mandatés	% <sup>(1)</sup>
Aide à l'accès au logement	4 993,94	5 094,34	5 094,31	102	4 993,94	5 094,34	5 094,31	102
Dév. Et amélioration offre de logement	1 528,67	1 339,48	1 267,49	82,9	1 134,42	949,57	943,09	83,1
<b>Total</b>	<b>6 522,61</b>	<b>6 433,82</b>	<b>6 361,80</b>	<b>97,5</b>	<b>6 128,36</b>	<b>6 043,91</b>	<b>6 037,4</b>	<b>98,5</b>

(1) Taux de consommation élaboré à partir des crédits votés.

Source : Rapport annuel de performances

La structure des programmes « logement » de la mission *Ville et logement* pour 2008 n'a pas permis aux responsables de programme de bénéficier réellement des marges de manœuvre mises à leur disposition par la fongibilité. La gestion des crédits de personnel par le secrétaire général du MEEDDAT les prive notamment de la latitude offerte par le recours à la fongibilité asymétrique.

De plus, les deux programmes mettent en œuvre des dépenses principalement rigides. Ainsi, le programme *Aide à l'accès au logement* est constitué de dépenses d'intervention (transfert aux ménages, aux entreprises, aux collectivités territoriales et aux autres collectivités), tandis que 80 % des crédits du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* correspondent au cadrage pluriannuel de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

On constate de légères disparités dans la consommation des crédits entre les deux programmes. Si le programme *Aide à l'accès au logement* consomme l'intégralité des crédits qui lui sont alloués, le taux de consommation des crédits initiaux est sensiblement plus faible sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Aucun changement de périmètre non prévu dans le projet de loi de finances n'est intervenu dans ces deux programmes.

## I.- LE PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

### A.- LES AIDES AU LOGEMENT

La loi de finances pour 2008 a prévu une dotation de l'État de **4,986 milliards d'euros** (dont une mise en réserve de 6 %). Or, les charges pour le Fonds national d'aide au logement ont été très supérieures aux prévisions, portant en loi de finances rectificative cette dotation à **5,086 milliards d'euros en exécution** à la suite d'une ouverture de crédits opérée.

Cet écart de 100 millions d'euros entre la budgétisation et les besoins réels fait suite à des sous-dotations en 2006 et 2007. Il limite l'appréciation du coût de cette politique et la sincérité de la prévision budgétaire.

#### LE BUDGET DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT EN 2008

(en millions d'euros)

	Prévisions PAP 2008	Réalisation RAP 2008
<b>Charges du FNAL</b>	<b>11 205</b>	<b>11 515</b>
Prestations APL	6 410	6 574
Prestations ALS	4 575	4 715
Frais de gestion	220	226
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>11 205</b>	<b>11 414</b>
Contribution des régimes sociaux	3 654	3 761
<i>dont CNAF</i>	<i>3 631</i>	<i>3 745</i>
<i>dont mutualité sociale agricole</i>	<i>23</i>	<i>16</i>
Cotisations employeurs	2 425	2 424
Compensation des exonérations pour les entreprises de 10 à 19 salariés	140	143
<b>Contribution de l'État (LFI+LFR)</b>	<b>4 986</b>	<b>5 086</b>

Source : Rapport annuel de performances

Les prestations versées au titre de l'allocation de logement social (ALS) et à celui de l'aide personnalisée au logement (APL) ont fortement augmenté, sous l'effet couplé de la hausse du chômage et de la réforme de la période de paiement des aides, qui s'est traduite par l'augmentation sensible du nombre de bénéficiaires pour le second semestre 2008. **Bien que la contribution de l'État ait été abondée de 100 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2008, les dépenses sont restées supérieures aux crédits, portant le report de charges à l'égard des organismes de sécurité sociale à 219 millions d'euros.**

L'indicateur de performance sur le taux d'effort moyen net des ménages montre que la revalorisation des barèmes au 1<sup>er</sup> janvier 2008 a permis de contenir leur évolution. Le taux d'effort des bénéficiaires de minima sociaux est stable, celui des salariés est en légère baisse, tandis que celui des étudiants accuse une légère hausse. Celui-ci est, en effet, de 21,1 % pour les bénéficiaires de minima sociaux (contre 21,1 % en 2007 et 21 % en 2006), de 26,7 % pour les salariés (contre 27,4 % en 2007 et 27,6 % en 2006), de 26,8 % pour les étudiants non boursiers (contre 26,6 % en 2007 et 26,5 % en 2006) et de 24,9 % pour les étudiants boursiers (contre 24,6 % en 2007 et 24,7 % en 2006).

Le coût du dispositif est croissant du fait de la dégradation de la situation économique et de l'augmentation du nombre de ses bénéficiaires. Dans ce contexte, cette augmentation ne permet pas des avancées réelles en faveur du taux d'effort consenti par les publics les plus vulnérables.

## B.– L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉS

Cette action se décline en un financement des principaux acteurs au contact des personnes en difficulté et en un objectif d'insertion par le logement.

La dotation consacrée à l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) et aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL) votée en loi de finances s'est élevée à **6,25 millions d'euros**. Compte tenu d'une mise en réserve de 410 000 euros et de l'abondement de cette dotation par le report de crédit de 2007 sur l'exercice de 2008 d'un montant de 402 560 euros, **le total des crédits ouverts s'est élevé à 7,06 millions d'euros**. 6,27 millions d'euros ont été versés aux 73 ADIL (soit 85 867 euros par agence) et 794 274 euros à l'ANIL. L'indicateur évaluant la qualité de leur intervention correspond au taux de satisfaction des usagers. Celui-ci est de 96 % en 2008. Toutefois, cet indicateur mesure imparfaitement le degré d'information des citoyens sur les différents dispositifs qui s'offrent à eux en matière de logement, et ce d'autant moins que, comme le reconnaît le rapport annuel de performances, *« cet indicateur ne traduit que partiellement le service rendu par les ADIL aux usagers (information adaptée et de qualité) puisqu'il ne prend notamment pas en compte les consultations téléphoniques qui occupent une place prépondérante dans les demandes de renseignements. »*.

Une subvention de 1,75 million d'euros aux associations concourant à la mise en œuvre de la politique du logement a été votée en loi de finances. En exécution, le montant total des subventions octroyées en 2008 s'est limité à 1,35 million d'euros.

Le programme poursuit l'objectif de *« favoriser l'insertion par le logement des personnes en grandes difficultés »* et comprend deux indicateurs : le pourcentage d'assignation en justice conduisant à une décision d'expulsion <sup>(1)</sup> et celui de personnes sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et ayant accédé à un logement social.

Au-delà des interrogations du rapporteur spécial sur les marges de manœuvre dont dispose le responsable de programme pour agir sur ces deux indicateurs (la politique du logement d'urgence étant menée par des acteurs très différents), les résultats présentés soulignent la difficulté persistante dans la transition d'un logement d'urgence à un logement social, puis au parc locatif privé. Compte tenu de l'adoption de dispositifs contraignants et coûteux pour l'État dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement

---

(1) La Cour des comptes souligne depuis 2006 les difficultés d'interprétation de cet indicateur.

opposable, il est apparu opportun de regrouper au sein de la mission *Ville et logement* l'ensemble des programmes concernant l'hébergement d'urgence à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le principe de ce regroupement qui assure une vision de synthèse des moyens de cette politique, doit être approuvé.

## II.– LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

Les inscriptions en loi de finances initiale pour 2008 concernant le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* étaient de **1,373 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et de **0,979 milliard d'euros** de crédits de paiement (dont une mise en réserve proche de 5 %). En exécution, les dépenses ont été dans leur ensemble conformes à cette budgétisation initiale (respectivement 1,209 et 0,943 milliard d'euros). Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 pour les dépenses de personnel ont fait l'objet d'un décret de transfert<sup>(1)</sup> vers des programmes relevant de la responsabilité du secrétaire général du MEEDDAT. Au total, 155,05 millions en autorisations d'engagement ont ainsi été annulés en application de cette décision sur les crédits de personnel du titre 2 et 35 millions pour les autres titres en application de trois décrets d'avance<sup>(2)</sup>.

Le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* concentre 96 % des **dépenses fiscales**. **Leur montant a été inférieur aux prévisions du projet annuel de performances pour 2008**, puisque celles-ci se sont finalement élevées à 9,42 milliards d'euros au lieu de 10,36 milliards d'euros comme estimé *initialement*. **Néanmoins, elles constituent un enjeu croissant pour l'appréciation de l'exécution budgétaire et de la performance de la mission**, en ce qu'elles représentent 1,3 fois son montant (soit 2,5 milliards de plus) et que **leur rythme de progression est deux fois plus rapide que celui des crédits (+10% contre +5 %)**.

### A.– LA CONSTRUCTION LOCATIVE

#### 1.– Le développement du parc locatif social

##### *a) L'évaluation des dotations de l'État : une évaluation partielle du financement du logement social*

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a augmenté la programmation prévue pour les années 2007, 2008 et 2009 dans le Plan de cohésion sociale. Elle pose **un objectif de financement de 591 000 logements sur la période 2005-2009, dont 142 000 en 2008**. Elle

---

(1) Décret n° 2008-753 du 29 juillet 2008 portant transfert de crédits.

(2) Décret n° 2008-629 du 27 juin 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, décret n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et décret n° 2008-1244 du 28 novembre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

distingue aussi un objectif propre de financement de **20 000 PLA-I chaque année jusqu'en 2009**.

Pour atteindre ces résultats, le financement par l'État de la construction de logements sociaux a été de **699,5 millions d'euros en autorisations d'engagement pour un disponible de 772,71 millions d'euros**. Le taux de consommation des crédits a été de 90,5 %. Cet effort est renforcé par des dépenses fiscales en faveur de l'investissement dans le parc locatif social, dont le coût total est de **1,49 milliard d'euros**.

#### DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

	2007 Réalisé	PAP 2008 Prévision	RAP 2008 Prévision actualisée
Exonération d'impôt sur les sociétés pour les HLM et OPAC	650	370	650
Taux réduit de 16,5 % sur la plus-value réalisée lors de la cession de biens immobiliers bâtis ou non bâtis à des bailleurs sociaux réalisée avant le 31/12/2008	10	10	nc
Taux réduit de 16,5 % sur les plus-values déclarées par les SEM lors de la cession d'immeubles réalisée avant le 31/12/2010 si sommes employées dans délai de 3 ans dans logements locatifs sociaux	1	5	1
Taux de TVA à 5,5 % pour les terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements locatifs sociaux	60	60	60
Taux de TVA à 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession	750	1 040	780
<b>Total</b>	<b>1 471</b>	<b>1 485</b>	<b>1 491</b>

Source : Rapport annuel de performances

Le rapporteur spécial regrette que ces dépenses fiscales ne fassent pas l'objet d'une évaluation dans le rapport annuel de performance, alors même que leur montant est significatif. Selon le **rapport d'évaluation sur les dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logement, annexé au projet de loi de finances pour 2009**, l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et OPAC a permis d'augmenter à 15 % la mobilisation des fonds propres pour le financement de nouveaux logements locatifs sociaux (ce qui correspond à la construction de 35 000 logements). En ce qui concerne le taux de TVA de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opération de construction de logements sociaux, le rapport rappelle que « l'avantage perçu par les constructeurs est proportionnel au prix de revient de l'opération ». En conséquence, ceux-ci ont davantage intérêt à investir dans les zones tendues où les projets sont les plus chers, alors même que la programmation annuelle du volume de logements à construire permet de limiter la dépense induite par ce taux réduit.

*b) Une évaluation perfectible*

La mise en œuvre du plan de cohésion sociale, tel que prévu par la loi du 18 janvier 2005, a permis de financer la réalisation de **104 441 logements sociaux en 2008, dont 17 000 PLA-I, soit 37 559 de moins que l'objectif posé par la loi de finances pour 2008.**

**MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE EN 2008**

(en nombre de logements)

	<b>Objectif PLF 2008</b>	<b>Réalisation 2008</b>	<b>Coûts moyens (en euros)</b>	<b>Total (en millions d'euros)</b>
PLUS	80 000	49 099	3 092	151,9
PLA-I	20 000	17 000	13 363	227,2
PLS	32 000	33 253	—	—
PLS-Foncière	10 000	5 089	—	—
Surcharge foncière et prime d'insertion			—	209,0
<b>Total</b>	<b>142 000</b>	<b>104 441</b>	<b>—</b>	<b>588,1</b>

Source : Rapport annuel de performances

L'indicateur « *pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période triennale par tranche* » montre qu'en 2008, les communes ayant entre 0 et 5 % de logements sociaux et celles ayant entre 5 et 10 % ont rempli respectivement 51 % et 97 % de leurs objectifs. S'agissant de la première tranche (0 - 5 %), le RAP constate « *un léger ralentissement des financements et agréments 2008* » car « *le montage de petites opérations recherchées sur ces communes, souvent de taille modeste, reste difficile avec un foncier souvent excessivement cher et dans une conjoncture économique très défavorable qui a souvent conduit à un attentisme des propriétaires de terrain* ». Les communes ayant entre 10 et 15 % de logements sociaux et entre 15 et 20 % de logements sociaux dépassent leur valeur cible (soit des taux de réalisation respectifs de 172 % et 359 %).

Le « *pourcentage des demandeurs de logement social pour lesquels l'ancienneté de la demande est supérieure 1,5 fois à l'ancienneté moyenne* » a augmenté, de 22,5 % en 2007 à 23,1 % en 2008 en zone tendue et de 19,9 % à 20,2 % en zone moyennement tendue. Il a légèrement diminué en zone détendue, passant de 18,1 % en 2007 à 17,9 % en 2008. Ces résultats sont sensiblement inférieurs aux prévisions du projet annuel de performances. Cet indicateur est important au regard des nouvelles obligations de l'État introduites dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Enfin, le financement de logements sociaux a donné lieu à des efforts particulièrement portés sur les zones tendues et moyennement tendues, dont les résultats sont satisfaisants : le pourcentage de logements financés ou agréés est de 25,8 % dans les zones tendues (soit 2,3 points de plus que les prévisions du PAP 2008) et de 46,9 % dans les zones moyennement tendues (soit 1,9 point de plus

que les prévisions). Ce résultat montre la progression notable réalisée par rapport à 2007 dans les zones les plus critiques. En revanche, ce pourcentage est de 27,3 % dans les zones détendues, soit 4,2 points de moins que les prévisions du PAP.

En bref, la performance reste globalement fort décevante quant aux délais d'attente des logements sociaux ; mais heureusement, le rattrapage porte d'abord sur les zones les moins bien servies.

## 2.– Le développement des aires d'accueil des gens du voyage

La dotation initiale était de **39 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit une hausse de 2,6 % par rapport aux crédits votés pour 2007) et 44 millions d'euros de crédits de paiement (soit une augmentation de 16 %)**. Les responsables de BOP ont utilisé la fongibilité et engagé 44,43 millions d'euros, tandis que 55,15 millions d'euros ont été mandatés en faveur de cette politique. Cependant, malgré la mobilisation de ces marges importantes, la totalité des dossiers n'a pu être financée en 2008. En conséquence, le rapport annuel de performances indique cette année encore que *« les opérations restant à engager le seront donc en 2008, en application de l'article 138 de la loi de finances »*<sup>(1)</sup>.

**Le Rapporteur spécial regrette à nouveau la sous-estimation initiale des besoins dans la loi de finances pour 2008.** Le bilan du financement des aires d'accueil entre 2000 et 2008 est retracé dans le tableau suivant qui indique une nette montée en charge de budget depuis 2005.

---

(1) L'article 138 de la loi de finances prévoit une prorogation du dispositif pour les collectivités territoriales ayant manifesté leur volonté de réaliser les aires, engagées effectivement dans ce processus mais confrontées à des difficultés, avec un taux de subvention réduit par souci d'équité vis-à-vis des communes qui ont rempli leurs obligations dans les délais et la possibilité pour l'État d'être maître d'ouvrage pour la réalisation des aires de grand passage, ce qui permettrait de favoriser leur réalisation là où sont identifiés les besoins les plus importants mais aussi les plus grandes difficultés.

**FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE**

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	RAP 2008
Places nouvelles	n.c	835	1 851	2 528	3 528	3 308	5 518	4 210
Places existantes réhabilitées	n.c	497	611	260	229	376	526	100
<b>Total places aires d'accueil</b>	<b>1 500</b>	<b>1 332</b>	<b>2 462</b>	<b>2 788</b>	<b>3 757</b>	<b>3 414</b>	<b>6 044</b>	<b>4 310</b>
Aires de grand passage	10	4	13	12	20	9	16	21
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33
Terrains familiaux	—	—	—	17	92	89	76	83
Total AE engagées <sup>(1)</sup>	6	14,6	23	26,8	42	42,46	64	44,43

(1) En millions d'euros.

Source : Ministère du Logement et de la ville

**B.– L'AMÉLIORATION DU PARC PRIVÉ**

**1.– La dotation de l'ANAH : un effet de levier décevant en 2008**

La loi de finances pour 2008 a doté l'ANAH de 491,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 361,36 millions d'euros de crédits de paiement. Compte tenu d'une mise en réserve de 5 % des crédits, les crédits disponibles se sont élevés à **467,09 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 344,79 millions d'euros de crédits de paiement.**

Afin d'assurer l'équilibre budgétaire, la réserve de précaution a été levée de 15 millions d'euros en crédit de paiement. Un versement complémentaire en fin d'année de 1,45 million d'euros a permis de porter la dotation de crédits de paiement au niveau budgété, soit 361,35 millions d'euros.

Contrairement à 2007, aucun mouvement de fongibilité entre les parcs n'a été effectué en 2008. Cependant, l'ANAH a reçu un solde de crédits de paiement de 107 000 euros dus au titre d'une opération de 2007.

La capacité d'engagement de l'ANAH a également été soutenue par la mobilisation de 25 millions d'euros au titre des autorisations d'engagement non consommées par les délégataires de compétence en 2007, d'une enveloppe exceptionnelle de 30 millions d'euros au titre de l'habitat indigne et des recettes de la taxe sur les logements vacants (17,4 millions d'euros). Elle atteint au total 560,26 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace la mise en œuvre du programme de l'ANAH en 2008. Il fait ressortir que pour une enveloppe financière globalement à peu près respectée, l'effet de levier des aides de l'ANAH a été très décevant pour tous les types de logements, sauf ceux adaptés au handicap.

**MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE PAR L'ANAH**

(en millions d'euros)

	Prévisions PLF 2008		Exécution 2008	
	Nombre de logements	Coût total	Nombre de logements	Coût total
Production de logements à loyers maîtrisés	37 000	236,8	25 968	249,3
Remise sur le marché de logements vacants	14 000	36,4	9 193	27,6
Lutte contre l'habitat indigne	13 500	67,5	10 359	90,1
Traitement des copropriétés dégradées	21 000	35,7	17 575	34,2
Amélioration des logements des propriétaires impécunieux	33 000	79,2	30 700	87,2
Adaptation logements au handicap	14 500	47,85	24 438	37,3
Aide au développement durable	–	7,4		(intégré dans les différentes aides)
Prestation d'ingénierie	–	9,15	–	12,7

Source : Rapport annuel de performances

**Malgré de bons résultats en matière de production de logements conventionnés, l'objectif de production de 37 000 logements à loyers maîtrisés n'a pu être atteint**, comme cela était déjà le cas en 2007. Le nombre de logements vacants remis sur le marché stagne et les résultats en matière de lutte contre l'habitat indigne bien qu'en forte progression par rapport à 2007 (+44% et 10 359 logements) reste en deçà des objectifs <sup>(1)</sup>. L'aide à l'amélioration des logements des propriétaires impécunieux présente, en revanche, des résultats proches des objectifs.

**Le rapport annuel de performances montre les difficultés importantes rencontrées par l'ANAH pour développer le parc locatif privé dans les zones tendues.** Ainsi, le pourcentage de logements privés à loyers maîtrisés aidés par l'ANAH est de 27 % en 2008 contre 42 % en 2007. Ce résultat s'explique notamment par une baisse des dossiers « bailleurs institutionnels » en zone tendue. Hors bailleurs institutionnels, la production de logements à loyers maîtrisés reste stable dans cette zone. Néanmoins, ces pourcentages encouragent à la poursuite des efforts concernant la zone tendue. De même, le nombre de logements conventionnés sans travaux par zone est de 13 % en 2008, alors que le rapport annuel de performances prévoyait une proportion de 15 %. Ce résultat traduit le caractère insuffisamment incitatif du dispositif lorsque les propriétaires bénéficient de la forte demande de logement caractérisant la zone A.

## 2.– Des dispositifs fiscaux massifs

Le rapport annuel de performances indique que la dépense fiscale résultant du taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans est évaluée à **5,1 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de 48,6 % depuis 2002**. Le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de

(1) Ce résultat est cependant supérieur aux prévisions, qui faisaient état de 38 %, et supérieur à la cible recherchée qui était de 40 %.

l'habitat principal en faveur des économies d'énergie et du développement durable est évalué à **2,1 milliards d'euros, soit une augmentation de 9,5 % par rapport à 2007**. Le rapporteur spécial regrette que cette dépense fiscale ne fasse plus l'objet d'une évaluation dans le rapport annuel de performance pour 2008 au regard de ses forts enjeux budgétaires.

Le projet annuel de performances pose comme objectif de « *promouvoir le développement durable dans le logement, plus généralement dans la construction* ». Les deux indicateurs sont la consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques, dont consommation d'énergie pour le chauffage et la consommation énergétique globale tous usages des bâtiments d'habitation et tertiaires, corrigée des variations climatiques.

Compte tenu de l'importance et de l'augmentation de ces deux dispositifs fiscaux, le maintien de leur évaluation devrait être garanti et celle-ci devrait être plus précise afin de pouvoir réellement juger de leur efficacité.

## C.- LE SOUTIEN À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

### 1.- Le prêt à taux zéro

**210 500 prêts à taux zéro ont été émis en 2008**, ce qui a représenté une dépense fiscale de **500 millions d'euros**. Le tableau suivant montre qu'à la suite d'une montée en puissance du dispositif depuis 2006, une réduction du nombre de prêts est observée, qui s'explique en grande partie par l'état de la conjoncture immobilière en 2008.

#### FINANCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de prêts émis	194 859	237 163	244 720	210 500	235 000
Dépense fiscale ( <i>en millions d'euros</i> )	2	120	300	500	700

Source : Rapport annuel de performances

L'indicateur sur *la part des bénéficiaires de PTZ selon leur niveau de revenu* montre que **42 % des bénéficiaires du PTZ ont des revenus compris dans les deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu**. Ce résultat est inférieur aux prévisions du projet annuel de performances, qui faisaient état d'un taux de 46 %. Il stagne par rapport aux résultats de 2007 (42 %), notamment en raison de la hausse des prix de l'immobilier et des taux d'intérêts en 2007 et 2008.

La réforme du prêt à taux zéro a permis de favoriser l'accèsion à la propriété des primo-accédants, puisque comme le montre le rapport annuel de performances, le pourcentage de primo-accédants dans le total des accédants est passé de 63 % en 2007 à 67 % en 2008. Néanmoins, la faible fiabilité des chiffres nuance la portée de cette augmentation, puisque la même évolution positive était présentée dans le RAP 2007 alors que les résultats définitifs ont témoigné d'une

stagnation. Cet indicateur est également très sensible aux évolutions de facteurs hétérogènes affectant le marché de l'immobilier.

## 2.– Les crédits budgétaires

L'action *Soutien à l'accession à la propriété* comprend :

– les crédits relatifs à la gestion des dispositifs d'accession sociale à la propriété. Une dotation de 4,57 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,55 millions d'euros en crédits de paiement a été inscrite à ce titre et 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été consommés ;

– les crédits destinés au financement des prêts à taux zéro accordés antérieurement au 1<sup>er</sup> février 2005. Depuis le financement du nouveau prêt à 0 %, l'État ne finance plus que les frais générés par les prêts souscrits avant février 2005. Si 1,77 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances, seuls 42 669 euros non budgétés en loi de finances initiale ont été consommés pour le paiement d'autorisations d'engagement affectés au cours des exercices antérieurs au financement de prêts à l'accession sociale.

## D.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

### 1.– La lutte contre l'insalubrité et le « risque plomb »

Le montant inscrit au titre de cette sous-action en loi de finances est de 12,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 11,72 millions d'euros de crédits de paiement. En fin d'exercice, 8,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,24 millions d'euros de crédits de paiement ont été engagés, **soit des taux de consommation respectifs de 64,2 % et 44,7 %.**

Le rapport annuel de performances explique cette sous-consommation par la difficulté des services à évaluer le nombre de diagnostics et de prestations à réaliser dans l'année, ceux-ci étant liés, en grande partie, aux signalements de saturnisme et d'insalubrité. **Cependant, cette sous-consommation remet en cause les hausses affichées dans le cadre du projet de loi de finances, puisque les crédits finalement consacrés à la lutte contre l'insalubrité ont été finalement inférieurs à ceux engagés en 2007** (c'est-à-dire 14,91 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,94 millions d'euros de crédits de paiement).

Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de diagnostics et de travaux d'office est inférieur à celui constaté en 2007 et aux objectifs du projet annuel de performance pour 2008. Le rapport annuel de performances indique que ces résultats sont « *principalement liés à la hausse des coûts unitaires des différentes prestations* » notamment les diagnostics plomb et insalubrité (qui sont

essentiellement intervenus en milieu rural), le relogement temporaire et l'hébergement d'urgence et les mesures d'accompagnement social.

#### LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

	Objectifs PAP 2007	Résultats RAP 2007	% exécution	Objectifs PAP 2008	Résultats RAP 2008	% exécution
<b>Diagnostic et contrôle</b>	<b>9 700</b>	<b>3 246</b>	<b>33,5</b>	<b>8 750</b>	<b>4 468</b>	<b>51</b>
– Sortie d'insalubrité	700	310	44,3	750	891	118,8
– Traitement risque plomb	9 000	2 936	32,6	8 000	3 577	44,7
<b>Travaux d'office</b>	<b>500</b>	<b>204</b>	<b>40,8</b>	<b>616</b>	<b>320</b>	<b>51,9</b>
– Sortie d'insalubrité	135	75	55,5	116	97	83,6
29– Traitement risque plomb	435	129	29,6	500	223	44,6
<b>Hébergement/relogement des familles <sup>(2)</sup></b>	<b>400</b>	<b>160</b>	<b>40</b>	<b>600</b>	<b>150</b>	<b>25</b>

(2) logements ou familles

Source : Rapports annuels de performances pour 2006 et 2007

#### 2.– La résorption de l'habitat insalubre

11,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,7 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances au titre de la résorption de l'habitat insalubre.

Le tableau suivant montre que pour des objectifs légèrement supérieurs à ceux de 2007, l'exécution 2008 reste sensiblement éloignée des objectifs du PAP. La révision très à la baisse du nombre cible de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) proposé par le PAP permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes de réalisation. Le rapport annuel de performances explique ce résultat par « l'amélioration opérationnelle du dispositif résultant d'une nouvelle circulaire parue en début d'exercice et réformant les champs et les modalités de financement de cette action ».

#### LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

	2007			2008		
	Objectifs PAP	Résultats RAP	Exécution %	Objectifs PAP	Résultats RAP	Exécution %
Opérations de RHI	430	265	61,6	500	275	55
MOUS <sup>(1)</sup> insalubrité	1 630	520	31,9	600	780	130
<b>Total</b>	<b>2 060</b>	<b>785</b>	<b>38,1</b>	<b>1 100</b>	<b>1 055</b>	<b>95,9</b>

(1) Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

Source : Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

En 2008, 14,1 % des subventions de l'ANAH ont pour but de sortir des logements de situations d'indignité. Les crédits relatifs à la résorption de l'habitat insalubre et le financement de la lutte contre le saturnisme ont été pris en charge par l'ANAH en 2009 et financés par le 1 % logement. 15,25 millions d'euros ont été inscrits à ce titre dans le projet annuel de performance de 2009. Cette évolution témoigne de la montée en charge du dispositif en faveur de la résorption de

l'habitat insalubre, bien que les taux de consommation, certes en progression, soulignent la difficulté à mobiliser l'ensemble des crédits.

## E.– LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

### 1.– L'action *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction*

L'action *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* regroupe notamment les moyens dédiés à la réalisation d'études permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction. Une dotation de 8,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,03 millions d'euros en crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances.

Les thématiques abordées sont de plus en plus tournées vers le développement durable, dans le contexte de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et des engagements européens en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Le contentieux de l'habitat a connu une exécution de 70 489 euros en autorisation d'engagement et de 85 606 euros de crédits de paiement (du fait du report d'un dossier de 2007 sur la gestion 2008). En 2008, l'application de la loi DALO n'a pas donné lieu à des condamnations à des frais de justice à la charge de l'État, en dépit des craintes exprimées par les juridictions anticipant une brusque augmentation des contentieux.

### 2.– L'action *Soutien*

13,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,28 millions de crédits de paiement ont été votés en loi de finances au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'action *Soutien*. 14,23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,73 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2008.

**155,05 millions d'euros prévus en loi de finances initiale au titre des dépenses de personnel** ont été transférés par deux décrets sur le programme *Fonction publique* et sur le programme *Soutien et pilotage des politiques d'équipement*.

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE L'ACTION SOUTIEN**

	<b>LFI 2008</b>		<b>RAP Exécution 2007</b>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Dépenses de fonctionnement</b>				
Études	4,95	4,89	5,4	6,05
Communication	0,983	0,976	2,05	1,74
Formation continue	0,34	0,34	0,28	0,31
Frais déplacement des agents de la DGUHC	0,03	0,03	0,5	0,4
Fonctionnement DIDOL			0,11	0,08
Fonctionnement MILOS	0,78	0,78	0,72	0,67
<b>Dépenses d'investissement</b>				
Informatique, développement des applications nationales	2,94	2,24	1,20	0,93
Total	10,02	9,26	10,27	10,18
Personnel	155,05	155,05	155,05	155,05

Source : *Rapport annuel de performances*

\*

\* \*



*COMPTES SPÉCIAUX :*  
***GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT ;***  
***PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES***  
***PRIVÉS***

**Commentaire de M. Yves DENIAUD, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i> .....	480
1.- Deux fois moins de cessions, sur un marché orienté à la baisse.....	480
2.- Désendettement et « retours » aux ministères .....	481
3.- Les lents progrès du suivi de la performance immobilière .....	481
II.- LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i> .....	483

Les commentaires ci-après se limiteront à l'analyse des crédits et des recettes, l'examen du dispositif de performance (objectifs et indicateurs) ayant été effectué dans la contribution du Rapporteur spécial au rapport d'information n° 1780 du 24 juin 2009 par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez sur « *La performance dans le budget de l'État* ».

## **I.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

### **1.- Deux fois moins de cessions, sur un marché orienté à la baisse**

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008 présente un résumé des derniers développements de la politique immobilière de l'État : décret du 1<sup>er</sup> décembre 2008 supprimant le régime de l'affectation des immeubles de l'État aux ministères, schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères et de 25 départements, recensement et évaluation en cours du parc immobilier des opérateurs de l'État, préparation du nouveau système d'information de gestion immobilière Chorus-RE, poursuite de la professionnalisation du service France Domaine.

Sur ce dernier point, le Rapporteur spécial note que ce service a procédé au recrutement de seulement quatre contractuels, l'essentiel de l'appel à compétences en provenance du secteur privé s'étant effectué, comme les années précédentes, par des prestations de services (opérateurs spécialisés, notaires, géomètres-experts...).

Les cessions immobilières sur le compte d'affectation spéciale (CAS) sont très largement sujettes aux aléas du marché immobilier. Les résultats de l'année 2008 attestent du retournement rapide et sensible du marché à mi-année. Prévus à 600 millions d'euros, ils s'établissent à quelque 397 millions d'euros, contre environ 800 millions d'euros les deux années précédentes.

Plusieurs ventes importantes envisagées n'ont pas été réalisées, notamment : la cession par bail emphytéotique de l'hôtel de Seignelay (Paris) ; la vente de l'ambassade de France à Madrid ; la vente de l'ambassade de Dublin. Les deux opérations les plus importantes sont parisiennes : la vente de l'École Nationale des Ponts et Chaussées (61 millions d'euros) ; le transfert à la SOVAFIM des deux immeubles mitoyens de l'avenue Bosquet à Paris 7<sup>e</sup> qui accueilleront en 2010 la maison de la francophonie, siège de l'organisation internationale de la Francophonie (18,5 millions d'euros).

En 2008, c'est le ministère de l'Écologie (MEEDDAT) qui a le plus vendu, avec 34 % des produits de cessions (en volume). Le ministère de la Défense arrive en deuxième position avec 20 % des recettes. Suivent les ministères de l'Agriculture et le ministère du Budget, avec 7,5 %, et le ministère des Affaires étrangères avec 7 %.

## 2.- Désendettement et « retours » aux ministères

Du fait de ces cessions, la contribution au désendettement de l'État s'est établie « comptablement » à 51,2 millions d'euros en 2008 en AE et CP (environ 12,8 % des cessions). En comptabilisant la contribution au désendettement (près de 61 millions d'euros) générée par les cessions encaissées en 2008 (395 millions d'euros), le RAP indique que le taux moyen de cette contribution représente environ 15 % des produits de ces cessions, ce qui est conforme à la règle fixée par la loi de finances pour 2009.

Le RAP indique également que la contribution au désendettement d'un montant de 19 millions d'euros versée par le ministère des Affaires étrangères pour les cessions de ses biens à l'étranger est intervenue « *en contrepartie d'un dégel de crédits d'un même montant sur le programme soutien de ce ministère* ». Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes émet des doutes sur la régularité de ce versement de 19 millions d'euros, qui provient de la vente de l'immeuble de la rue Monsieur en 2007, et qui vient opportunément afficher un taux de contribution au désendettement de 15 % en 2008. Sans ce versement complémentaire, la Cour calcule que le taux de contribution aurait été de seulement 10,6 %. Elle note que le procédé n'est pas nouveau : sur l'exercice 2007, un prélèvement complémentaire de 24 millions d'euros sur le produit de la vente intervenue en 2005 de l'ancien immeuble de l'ENA à Paris avait permis de porter à 15 % le taux de contribution au désendettement effectué cette année-là <sup>(1)</sup>.

En application du « droit de retour » aux ministères du produit des cessions<sup>(2)</sup>, les dépenses immobilières des ministères se sont élevées en 2008 à 305,7 millions d'euros en CP et 285,4 millions d'euros en AE. Le RAP indique que le service France Domaine vérifie la conformité des projets immobiliers supérieurs à 2 millions d'euros aux objectifs de performance immobilière que l'État s'est assigné (dossier de rempli). La principale opération financée en 2008 est le réaménagement des services de l'administration centrale du ministère de la Santé dans l'immeuble de l'avenue de Ségur (35 millions d'AE). Le coût global de cette restructuration lourde en site occupé est estimé à 175 millions d'euros (dont une partie seulement est financée sur le CAS). Les conditions de lancement et de mise en œuvre de cette opération lourde avaient été critiquées dans le rapport (n° 923) de la Mission d'évaluation et de contrôle de juin 2008.

## 3.- Les lents progrès du suivi de la performance immobilière

Le tableau de la page 45 du RAP présente les principales opérations immobilières financées sur le CAS en 2008, avec le calcul d'indicateurs de performance immobilière (réduction des surfaces, réduction des coûts d'exploitation, ratio de surface par agent). Le Rapporteur spécial salue cet effort

---

(1) On se rappelle que le versement du produit de la cession de cet immeuble au désendettement de l'État avait été demandé à plusieurs reprises par votre commission des Finances et avait finalement été accepté, pour le reliquat non encore dépensé, par le ministre du Budget Éric Woerth en début de législature.

(2) Maintenant inscrit dans la loi de finances pour 2009.

de transparence, qui méritera un approfondissement dans les années à venir. On note ainsi un ratio de 26 m<sup>2</sup> par agent pour le service d'action sociale de Montpellier du ministère de l'Intérieur, à comparer au ratio cible de 12 m<sup>2</sup> par agent. Les travaux de l'avenue de Ségur du ministère de la Santé montrent un ratio de 12,3 m<sup>2</sup> par agent pour le « plateau de bureau », alors que les surfaces normalisées devraient être exprimées en surface utile nette (SUN). Les indicateurs de performance immobilière étant manquants pour plus de la moitié des projets immobiliers, le Rapporteur spécial s'interroge sur les données qui ont permis au service France Domaine de conclure à leur conformité à la politique immobilière de l'État... Enfin il manque dans le tableau présenté en page 45 un suivi pluriannuel des projets, qui s'étalent souvent sur plusieurs années.

Il résulte du tableau présenté en page 43 du RAP que 910 millions d'euros de CP ont été reportés de 2008 en 2009 (cessions effectuées en 2008 ou avant et donnant lieu à dépenses immobilières les années suivantes). La situation de trésorerie du CAS s'établit à 397 millions d'euros au 31 décembre 2008.

Le Rapporteur spécial mentionne enfin que le ministre du Budget a présenté le 11 juin 2009, lors du colloque « *Immobilier de l'État : tenir le cap de la réforme* » organisé à l'Assemblée nationale par notre collègue Georges Tron, Président du Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), les résultats de réductions des surfaces de bureaux occupées par l'État en 2008. Alors que les surfaces avaient commencé à baisser pour la première fois en 2007 (de 59 880 m<sup>2</sup>), ce mouvement s'amplifie en 2008, avec une réduction de 77 530 m<sup>2</sup>. Essentiellement réalisées à Paris pour l'instant, les réductions de surfaces devront désormais être conduites dans tous les départements, en particulier à l'occasion de la restructuration de l'organisation territoriale de l'État, mais aussi de toutes les autres réformes issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), comme la carte militaire ou la carte judiciaire. Le ministre note que ce résultat 2008 a notamment été atteint grâce à la constitution du guichet fiscal unique, qui se poursuit avec la constitution de la direction générale des Finances publiques.

**ÉVOLUTION DES SURFACES OCCUPÉES PAR LES MINISTÈRES EN 2008**

MINISTÈRE	ACCROISSEMENTS DE SURFACES	DIMINUTIONS DE SURFACES	DIFFÉRENCE
<b>Agriculture</b>	1 156 m <sup>2</sup>	2 721 m <sup>2</sup>	– 1 565 m <sup>2</sup>
<b>Budget et Économie</b>	40 785 m <sup>2</sup>	99 434 m <sup>2</sup>	– 58 649 m <sup>2</sup>
<b>Culture</b>	3 412 m <sup>2</sup>	9 909 m <sup>2</sup>	– 6 497 m <sup>2</sup>
<b>Défense</b>	19 251 m <sup>2</sup>	17 704 m <sup>2</sup>	+ 1 547 m <sup>2</sup>
<b>Écologie (MEEDDAT)</b>	34 904 m <sup>2</sup>	34 283 m <sup>2</sup>	+ 621 m <sup>2</sup>
<b>Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche</b>	12 927 m <sup>2</sup>	28 754 m <sup>2</sup>	– 15 827 m <sup>2</sup>
<b>Intérieur</b>	17 138 m <sup>2</sup>	17 415 m <sup>2</sup>	– 277 m <sup>2</sup>
<b>Justice</b>	14 848 m <sup>2</sup>	10 338 m <sup>2</sup>	+ 4 510 m <sup>2</sup>
<b>Santé</b>	8 924 m <sup>2</sup>	11 346 m <sup>2</sup>	– 2 422 m <sup>2</sup>
<b>Services du Premier Ministre</b>	169 m <sup>2</sup>	731 m <sup>2</sup>	– 562 m <sup>2</sup>
<b>Travail</b>	2 292 m <sup>2</sup>	2 390 m <sup>2</sup>	– 98 m <sup>2</sup>
<b>Organismes administratifs indépendants</b>	1 799 m <sup>2</sup>	110 m <sup>2</sup>	+ 1 689 m <sup>2</sup>
<b>TOTAUX</b>	<b>157 605 m<sup>2</sup></b>	<b>235 135 m<sup>2</sup></b>	<b>– 77 530 m<sup>2</sup></b>

Source : ministère du Budget

**II.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS**

Le compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* est une mission interministérielle dépendant des deux ministères de l'Économie et du Budget. Il est composé de deux programmes.

La présentation de cette mission sous la forme d'un RAP revêt un caractère essentiellement formel.

- Le programme *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations*

Le programme *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations* comporte quatre subdivisions qui retracent respectivement :

– les avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport (ce régime d'avances a été institué par l'article 79 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947, dont les conditions d'application ont été redéfinies par le décret n° 96-890 du 7 octobre 1996) ;

- les avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ;
- les avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général ;
- les avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement.

La consommation en AE (527 136 euros) et en CP (525 118) est restée en deçà de la prévision en AE = CP (800 000).

- Le programme *Prêts pour le développement économique et social*

Le second programme correspond aux *Prêts pour le développement économique et social*, qui retracent le versement et le remboursement de prêts consentis aux entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement.

La consommation en AE (7,2 millions d'euros) et en CP (4,7 millions d'euros) est restée en deçà de la prévision en AE = CP (10 millions d'euros).

Il faut enfin noter que, dans la loi de finances rectificatives pour 2009, les moyens dévolus à ce programme ont été portés de 10 à 110 millions d'euros, en raison bien sûr de la crise économique et financière.

\*

\* \*

*COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE :  
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT ;  
AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT  
DES SERVICES PUBLICS*

**Commentaire de M. Camille de ROCCA-SERRA, Rapporteur spécial**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
I.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT</i> .....	486
A.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008 .....	486
1.– Une exécution sensiblement différente de la prévision .....	486
2.– Un compte en excédent au 31 décembre 2008 .....	487
3.– Programme 731 : une année marquée par le plan de sauvetage du secteur financier .	487
4.– Programme 732 : une activité plus limitée que les années précédentes .....	488
B.– LA PERFORMANCE .....	488
1.– Programme 731 : des résultats satisfaisants .....	488
2.– Programme 732 .....	489
II.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</i> .....	489
A.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008 .....	489
B.– LA PERFORMANCE .....	490

## I.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT

La mission *Participations financières de l’État* est explicitement prévue par le jeu combiné des dispositions du deuxième alinéa du I de l’article 21 de la LOLF, qui dispose que « *les opérations patrimoniales liées à la gestion des participations financières de l’État, à l’exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d’affectation spéciale* » et du premier alinéa du II de son article 20 aux termes duquel « *chacun des comptes dotés de crédits constitue une mission* ».

Créé par l’article 48 de la loi de finances initiale pour 2006 (n° 2005–1719 du 30 décembre 2005), le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* est composé depuis 2007 de deux programmes 731 *Opérations en capital intéressant les participations de l’État* et 732 *Désendettement de l’État ou d’établissements publics de l’État*.

### A.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

#### 1.– Une exécution sensiblement différente de la prévision

Avec des dépenses à 1,8 milliard d’euros et des recettes à 2,1 milliards d’euros, contre une prévision de 5 milliards d’euros, l’exécution s’est éloignée, en 2008, de la prévision faite en loi de finances initiale.

Un tel écart entre exécution et prévision est courant sur le compte. Si la Cour des comptes a pu noter que ces variations pouvaient être dues au « *fait que des décisions ont été prises au dernier moment, pour des raisons de circonstances, notamment budgétaires, sans s’inscrire dans une stratégie prédéfinie* », tel n’a pas été le cas en 2008 car c’est la forte dégradation des marchés financiers qui explique la réalisation d’un nombre limité d’opérations. L’activité du compte a été, en 2008, la plus faible depuis 2002, comme le montre le tableau ci-dessous.

#### ÉCART ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

(en millions d’euros)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prévision (PLF)		5 432	8 000	4 000	4 000	14 000	5 000	5 000
Exécution	Dépenses	6 126	2 532	5 586	10032	17 180	4 038	1 765
	Recettes	5 944	2 831	5 586	10036	17 170	7 725	2 080

Source : Comptes de l’État

**Les exécutions très aléatoires qui caractérisent le compte d’affectation spéciale rendent d’autant plus important leur analyse par le présent commentaire du rapport annuel de performance.**

## 2.– Un compte en excédent au 31 décembre 2008

Le compte d'affectation spéciale a clôturé l'exercice 2008 sur un excédent de 315 millions d'euros. Son solde cumulé s'établit à 4,2 milliards d'euros, en raison notamment du maintien, au sein du compte, de l'excédent de 3,7 milliards d'euros constaté en 2007. Ce dernier excédent résulte du produit de la cession de 2,5 % du capital d'EDF et a vocation à financer le « plan campus ».

Les recettes du compte, à 2,1 milliards d'euros, sont en retrait par rapport à 2008. Les principaux produits proviennent des règlements différés des offres réservées aux salariés – pour 545 millions d'euros – et de la cession de 8 % du capital d'ADP à Schiphol dans le cadre d'un partenariat stratégique entre les deux groupes, pour 530 millions d'euros.

## 3.– Programme 731 : une année marquée par le plan de sauvetage du secteur financier

Avec 1,6 milliard d'euros de dépenses, le programme 731 concentre plus de 90 % des dépenses du compte. Contrairement à 2007, où l'effort avait porté sur le désendettement (programme 732 : 93 % des dépenses), l'année 2008 a été caractérisée par la création de la société de prise de participations de l'État (SPPE), détenue à 100 % par l'État et consacrée à la recapitalisation des banques françaises. 1,05 milliard d'euros ont transité par le programme 731, en guise d'avance d'actionnaire, qui a permis de prendre une participation, en urgence, au capital de Dexia. 600 millions d'euros ont été remboursés par la SPPE en cours d'exercice, le solde étant converti en capital.

En dehors de cette opération exceptionnelle, le montant des opérations de recapitalisation, à environ 560 millions d'euros, est proche de la prévision – 660 millions d'euros. Les principales opérations à retenir sont une dotation au capital du commissariat à l'énergie atomique (CEA), pour 260 millions d'euros, permettant une prise de participation indirecte dans STMicroelectronics, et une dotation de 150 millions d'euros à France Télévisions.

Cette dernière dotation est critiquée par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire. La Cour estime en effet que ce versement ne correspond pas à une opération en capital mais à une opération de gestion courante devant figurer au sein du budget général. Elle estime que son imputation sur le compte d'affectation spéciale vise à contourner la norme de dépense élargie, qui ne s'applique pas au CAS.

Enfin, le devenir du produit de la cession de 2,5 % du capital d'EDF <sup>(1)</sup>, visant à financer le « plan Campus », a été précisé. Selon la Cour des comptes, ces fonds seront placés pour générer des produits financiers qui devraient couvrir les

---

(1) Réalisée en 2007.

coûts des partenariats publics-privés lancés dans le cadre du plan. Les crédits feront l'objet d'arrêtés de reports tant qu'ils ne seront pas intégralement consommés.

#### 4.– Programme 732 : une activité plus limitée que les années précédentes

L'activité du programme 732, consacré au désendettement de l'État et de ses établissements publics, a été limitée en 2008, du fait des recettes en baisse et de l'avance d'actionnaire d'un milliard d'euros à la SPPE, qui ont réduit les marges de manœuvre en matière de réduction de la dette.

Une unique opération est à signaler, à savoir une dotation de 141 millions d'euros à l'ERAP pour lui permettre de faire face à une échéance obligataire correspondant à une partie du passif contracté en 2003 dans le cadre du plan d'accompagnement de France Télécom. Rappelons que la loi de finances pour 2009 a prévu le transfert de l'intégralité de la dette de l'ERAP à l'État, pour éviter notamment qu'une grande part des recettes du compte *Participations financières de l'État* ne soit affectée au remboursement de son passif, prévu en 2010. L'ERAP ne sera donc plus destinataire des dotations provenant du compte, comme cela a été régulièrement constaté depuis 2006.

### B.– LA PERFORMANCE

#### 1.– Programme 731 : des résultats satisfaisants

**La performance du programme pour 2008 est mesurée selon les résultats des entreprises du périmètre en 2007. Dans l'ensemble, elle ressort à un niveau élevé et en progression.** Une évolution contraire aurait été alarmante dans la mesure où l'année 2007 correspond au sommet du cycle économique.

Les indicateurs de rentabilité des capitaux n'atteignent pas les objectifs fixés mais demeurent à un niveau élevé. La rentabilité opérationnelle des capitaux employés (ROCE) ressort à 11 % – cible supérieure à 11,5 % – et la rentabilité financière des capitaux propres (ROE), à 20,6 % – cible de 23,3 %. Le ROCE reste néanmoins relativement stable, ce qui traduit la bonne santé des entreprises du périmètre. Le ROE diminue de près de trois points, ce qui implique un désendettement des entreprises publiques en 2007, d'autant plus bienvenu que les conditions d'emprunt se sont durcies en 2008.

Tous les autres indicateurs connaissent une évolution favorable et dépassent les objectifs fixés. La marge opérationnelle progresse de plus d'un point, à 12,9 %. La soutenabilité de l'endettement se renforce, avec un ratio EBITDA/dette nette en progrès, à 35,7 %. Enfin, le taux de distribution des dividendes, versés au titre de l'année 2006, atteint un niveau élevé, à 40,3 % contre 36,4 % l'exercice précédent.

La performance des opérations de cession se réduit à celle de la seule opération de cession de 8 % du capital d'ADP, évoquée plus haut. Elle semble avoir été un succès car les recettes de cession apparaissent nettement supérieures à la valeur boursière de la participation cédée. Celle-ci a donc été vendue à un « bon prix », c'est-à-dire à un prix plus élevé que ce qu'en offrait le marché.

## 2.– Programme 732

L'évaluation de la performance du programme 732 est limitée à la dotation à l'ERAP de 141 millions d'euros, mentionnée plus haut. Du fait de la nature des indicateurs, qui mesurent le montant des dettes remboursées du fait des dépenses du programme, l'évolution de la performance ne dépend pas du responsable de programme mais des arbitrages du Gouvernement.

## **II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

Le compte d'avances – mission *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics* est l'un des comptes de concours financiers créé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, par l'article 46 de loi de finances pour 2006, sur le fondement de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances. Il s'agit d'un compte de capital. Les intérêts des avances sont inscrits sur une ligne de recettes du budget général. Seul l'amortissement en capital des avances est pris en recette, ce qui garantit que l'opération est soldée lorsqu'un concours est entièrement remboursé.

Depuis 2007, la mission comporte trois programmes doté chacun d'une action unique : le programme n° 821 *Avances à l'Agence unique de paiement*, le programme n° 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérants des services publics*, le programme n° 824 *Avances à des services de l'État*. Le préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune sur le programme 821 atteint 99 % du total des dépenses du compte. Les autres avances ont pour objet de répondre à des situations d'urgence.

## A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

La loi de finances initiale prévoyait un déficit de 91 millions d'euros, en raison d'un déséquilibre sur les avances consenties au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA). Il clôture, en exécution, sur un déficit de 111,5 millions d'euros.

Le principal élément à retenir de l'exécution, qui explique principalement cette dégradation du solde, est l'octroi d'une avance de 32,5 millions d'euros à l'office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM), versée aux producteurs de bananes antillais (programme 823).

Cette avance ne sera pas remboursée en raison de la situation financière dégradée des bénéficiaires. Elle fait l'objet d'un constat de perte à l'article 8 du présent projet de loi <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), n'a pas remboursé la dernière échéance d'une avance qui lui avait été accordée, pour un montant de 8 millions d'euros.

Enfin, une avance de 103,7 millions d'euros a été accordée au BACEA, conformément à la prévision faite en loi de finances initiale. Seuls 24,7 millions d'euros ont été remboursés en 2008, ce qui implique l'octroi d'un financement net de 79 millions d'euros. Comme le notait le Rapporteur spécial dans son commentaire du rapport annuel de performance pour 2007, les avances consenties au BACEA lui évitent le recours à des financements bancaires et réduisent la charge d'intérêts supportée par l'État, mais elles ne servent pas à financer des besoins temporaires et leur régularité au regard des règles de fonctionnement du compte n'est pas assurée.

Les avances à l'agence unique de paiement, qui verse les aides au titre du FEOGA-Garantie, sont équilibrées par les remboursements et leur montant est inférieur de 820 millions d'euros à la prévision, à 6,7 milliards d'euros.

## B.– LA PERFORMANCE

L'objectif retenu pour les trois programmes de la mission *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics* est celui de la conformité du processus aux règles d'emploi qui découlent de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances. Le recours à une avance du Trésor est en principe conditionné :

– au caractère certain de la ressource financière permettant son remboursement ;

– à la neutralité financière pour l'État de l'avance, celle-ci étant assurée par la facturation d'intérêts à un coût au moins égal au coût des emprunts à court terme de l'État ;

– à l'information de l'Agence France Trésor sur l'agenda complet de l'opération compte tenu de l'impact pour la trésorerie de l'État du décaissement comme du remboursement des fonds.

---

(1) Voir le commentaire de l'article.

La mise en œuvre de l'objectif du respect des conditions d'emploi des avances est analysée à travers deux indicateurs spécifiques :

– le premier indicateur porte sur la neutralité financière pour l'État des avances et recense le nombre de décret en Conseil d'État pris pour déroger à la règle relative à la fixation des taux d'intérêt ;

– le second indicateur évalue le respect des conditions de durée des avances du Trésor. Il met en évidence le nombre d'avances qui ont donné lieu, au cours de l'exercice, à renouvellement, à décision de recouvrement immédiat ou, à défaut, à rééchelonnement et les avances ayant donné lieu à constatation d'une perte probable.

Pour 2008, on constate que le renouvellement d'une avance, sur le programme 823, se termine généralement par le constat d'une perte (cas de l'ODEADOM en 2008, de l'OFIMER et du CNASEA en 2007), ce qui revient à octroyer une subvention au bénéficiaire.

À noter que les indicateurs relatifs aux avances au BACEA ne sont pas opérationnels. Ils n'indiquent, en effet, aucun renouvellement d'avances alors que, du fait d'un échancier de remboursement pluriannuel, le BACEA peut se voir attribuer de nouvelles avances alors que les précédentes n'ont pas été soldées.

\*

\* \*



## ANNEXE

### Comptes rendus des commissions élargies

L'article 117, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que « *La Conférence des Présidents peut décider que l'examen de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année aura lieu, à titre principal et à l'exclusion des votes, au cours d'une réunion commune de la commission des finances, de l'économie générale et du plan et de la séance ou des commissions saisies pour avis. La réunion est coprésidée par les présidents des commissions concernées et son compte rendu est publié au Journal officiel à la suite du compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle la mission est discutée.* »

\*

\* \*

Mardi 16 juin

16 h 30 – 18 h 25

#### **Travail et emploi**

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions\\_elargies/cri/C001.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions_elargies/cri/C001.asp)

Mardi 16 juin

18 h 30 – 20 h 20

#### **Immigration, asile et intégration**

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions\\_elargies/cri/C002.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions_elargies/cri/C002.asp)

Mercredi 17 juin

11 h 15 – 13 h

#### **Solidarité, insertion et égalité des chances**

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions\\_elargies/cri/C003.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions_elargies/cri/C003.asp)

Mercredi 17 juin

16 h 15 – 18 h

**Action extérieure de l'État - Aide publique au développement**

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions\\_elargies/cri/C004.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions_elargies/cri/C004.asp)

Mercredi 17 juin

18 h – 19 h 20

**Écologie, développement et aménagement durables**

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions\\_elargies/cri/C005.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions_elargies/cri/C005.asp)

Jeudi 18 juin

9 h – 10 h 40

**Ville et logement : ville**

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions\\_elargies/cri/C006.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions_elargies/cri/C006.asp)

Jeudi 18 juin

11 h 10 – 12 h 30

**Santé**

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions\\_elargies/cri/C007.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2008/commissions_elargies/cri/C007.asp)

\*

\* \*